

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À
POBREZA NO GOVERNO BRASILEIRO**

ROBERTA MESSIANE GONÇALVES SOUSA

PORTO ALEGRE

2016

ROBERTA MESSIANE GONÇALVES SOUSA

**FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À
POBREZA NO GOVERNO BRASILEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientador: Prof. Dr. André Marengo

PORTO ALEGRE

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Sousa, Roberta Messiane Gonçalves

Formulação da Agenda de Políticas Públicas de Combate à Pobreza no Governo Brasileiro / Roberta Messiane Gonçalves Sousa. -- 2016. 194 f.

Orientador: André Marenco.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Políticas Públicas. 2. Agenda. 3. Formulação. 4. Combate à pobreza. 5. Burocracia. I. Marenco, André, orient. II. Título.

ROBERTA MESSIANE GONÇALVES SOUSA

**FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À
POBREZA NO GOVERNO BRASILEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientador: André Marengo

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

André Marengo (Orientador)
UFRGS

Prof. Dra. Maria Izabel Noll
UFRGS

Prof. Dra. Lígia Madeira
UFRGS

Prof. Dr. Denílson Bandeira
UNB

AGRADECIMENTOS

Tese: teu sinônimo é superação! Esta **tese foi feita de ideias, resultado de vivências, leituras, discussões, observação, empirias e principalmente de entrega ao saber, ao querer saber**. Minha tese é um sonho de vida, forjado na dura e desafiadora realidade de Assunção - CE, a partir de uma longa caminhada, que aprendi caminhando. Solitariamente no momento de marcar as ideias na folha em branco, mas em conjunto com muitos outros no surgimento e maturação do conhecimento aqui exposto. Assim, gostaria de externar minha gratidão.

Agradeço à Deus por me instruir de sabedoria e pela vida, com seu cotidiano de persistência e disciplina. Nunca acreditei na história do impossível...

Agradeço à toda a minha família...esses aprenderam no caminho a compreender minha escolha, a entender minha ausência e a aceitar minha dedicação exclusiva. Todos aprendemos, uns com os outros, a respeitar os sonhos individuais, as diferenças. Mas, sobretudo esta caminhada nos fortaleceu como família. Começo meu agradecimento pela minha vó Lucila, mulher sábia que me ensinou o valor da bondade, da humildade e dos sonhos. Aos meus pais Tereza e Messias pela escuta dos sonhos, pelo contraponto de ideias, pela certeza do amor incondicional. Aos meus irmãos Rodolfo e Ricardo, os quais me orgulham pela clareza ética que conduzem suas vidas e pela sensibilidade social. Aos meus tios e tias pelo carinho. Ao meu vô Antônio e ao meu tio José *In memoriam*, que certamente ficariam orgulhosos desta conquista. Lembro com carinho do meu vô, na sua simplicidade cheia de saberes, que me abençoava sempre com a frase: "Deus te dê fortuna". Espero tê-la para transformar o conhecimento aqui adquirido em ações para a melhoria de vida dos que estão em situação de pobreza.

Ao Angelo L. Silva, meu namorado, pela leitura cuidadosa do trabalho, pela orientação e incentivo...essenciais na reta final.

As amigas de toda a vida Helissandra Botão e Verônica Oliveira, que estiveram sempre presentes, ajudando, aconselhando e incentivando. Minha gratidão.

As amigas na UFRGS pelos instigantes debates de ideias, bons cafés, boas risadas. Aqui cito as queridas Graça Godinho, Márcia Londero, Gabriella Bezerra, Sandra Goldman, Nazaré Bretas, Ana Paula Lopes e Prescilla Ribeiro.

Aos queridos amigos e amigas que fiz no doutorado-sanduiche em Oxford-UK e em Brasília – Romina Genovesi, Lara Borges, Roberta Gregoli, Bruno Hochheim, Márcio Souza, Diego Scardone, Priscila Santos, Mariana Vedoveto, Maria Luiza Gatto, Noelle Silva e Joelma Romão.

Aos professores André Borges e Denilson Bandeira do IPOL/UNB que conheci durante a experiência de pesquisadora visitante.

Ao meu orientador no doutorado-sanduiche Timothy Power pelo acolhimento, orientação e conselhos no *Latin American Centre* na University of Oxford-UK.

Ao meu orientador André Marengo que me inspira pela sua inteligência e dedicação ao campo da ciência política e das políticas públicas. Agradeço pela paciência, pela orientação sempre segura e objetiva...serei sempre grata. Aprendizado para a vida, muito obrigada!

Aos entrevistados, que mesmo com suas agendas sempre com muitos compromissos, se dispuseram a ajudar na pesquisa, contribuindo com suas visões privilegiadas sobre os acontecimentos políticos e rotinas técnicas que ajudaram, substancialmente, no sucesso deste trabalho. Meu muito obrigado!

Agradeço à Banca Examinadora, às professoras Maria Izabel Noll, Lígia Madeira e ao professor Denílson Bandeira.

Ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política pela atenção. Aos funcionários da Secretaria do PPG-CP e Biblioteca.

À CAPES pela bolsa no doutorado-sanduiche, tornando possível o intercâmbio de ideias, o acesso à literatura mais ampla sobre a temática em estudo, o convívio com diferentes pesquisadores internacionais.

Ao CNPQ pela bolsa de doutorado, que possibilitou a minha dedicação exclusiva à pesquisa e a realização de um sonho.

RESUMO

As políticas de combate à pobreza no Brasil entraram na agenda de governo na década de 30 com o presidente Getúlio Vargas e desde este período parece não ter ocorrido inflexões na matriz das políticas formuladas. Neste sentido, a hipótese central é que existe continuidade na agenda das políticas de combate à pobreza no período de 1985 a 2010 nos governos de José Sarney (PMDB) ao governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Esta hipótese é testada a partir do uso do modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones e de Tsebelis sobre os atores com poder de veto que criam uma certa estabilidade decisória, contribuindo para a permanência da agenda de políticas. As variáveis utilizadas no estudo são o gasto público com políticas sociais, a burocracia instalada e a percepção dos principais atores políticos e técnicos que participaram dos governos em estudo sobre a tese de continuidade e por fim a agenda de políticas de combate à pobreza formulada por cada governo. Ao analisar os dados é possível perceber a existência de incrementalismo no orçamento federal, a formulação da agenda por atores híbridos e uma forte percepção dos entrevistados sobre a continuidade da agenda das políticas de combate à pobreza nos governos foco do estudo. Com isso, é possível concluir que a agenda formulada pelo governo brasileiro no período de 1985 a 2010 sofreu reformas e incrementalismo sem efetuar inflexões capazes de alterar a matriz das políticas e apresentar uma nova agenda.

Palavras-chave: agenda; políticas de combate à pobreza; continuidade.

ABSTRACT

Anti-poverty policies in Brazil entered the government agenda in the 30s with President Getulio Vargas and from this period seems to have occurred inflections in the model of the policies formulated. In this regard, the central hypothesis is that there is continuity in the agenda of anti-poverty policies in the 1985-2010 period from government of José Sarney (PMDB) to the government Luiz Inacio Lula da Silva (PT). This hypothesis will be tested for the use of the punctuated equilibrium model of Baumgartner and Jones and Tsebelis about the actors with veto power that create a certain operative stability, contributing to the permanence of the policy agenda. The variables used in the study are public spending on social policies, the installed bureaucracy and the perception of the main political actors and technicians who participated in a government study on the thesis of continuity and finally the agenda of poverty reduction policies formulated by each government. By analysing the data you can see the existence of incrementalism in the federal budget, the formulation of the agenda for hybrid actors and a strong perception of respondents about the continuing agenda of policies to combat poverty in governments focus of the study. Thus, we conclude that the agenda formulated by the Brazilian government in 1985-2010 period has been reformed and incrementalism without making inflections able to change the model of policies and present a new agenda.

Keywords: agenda; anti-poverty policies; continuity.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Burocracia federal e sua variação	46
Tabela 2 - burocracia pública federal em 1960	49
Tabela 3 – Número de funcionários da burocracia federal	50
Tabela 4 - variação percentual média na despesa líquida de pessoal e na receita corrente do governo central nos mandatos de FHC e Lula (1996-2010).....	63
Tabela 5 - participação da despesa líquida com pessoal na receita corrente (RC) do governo central brasileiro: 1996-2010 (R\$ milhões correntes).....	63
Tabela 6 - percentual de ocupantes de DAS nos níveis de função 1-6 em relação ao total de servidores públicos ativos do governo central 1997-2010.....	64
Tabela 7 - principal problema do país 1998-2003 (resposta espontânea e única, em %).....	77
Tabela 8 - média da proporção de pobres ponderada pela população de cada região 1987 e 2009	93
Tabela 9 - gasto social 1980 a 2007 (%).....	96
Tabela 10 - percentual de valores destinados ao Programa Bolsa Família em relação ao PIB (2004-2010).....	99
Tabela 11 – gasto social com o Programa Benefício de Prestação Continuada no Brasil - BPC (2004 a 2010)	100
Tabela 12 - projetos de Lei com ênfase no combate à pobreza apresentados pelo Poder Executivo por década	102
Tabela 13 - expectativa antes da posse e evolução da avaliação do governo Collor (PRN) (estimulada e única, em %).....	109
Tabela 14 - evolução do governo Itamar Franco (PMDB) (estimulada e única, em %)	111
Tabela 15 - evolução da avaliação do presidente FHC I mandato (estimulada e única, em %).....	114
Tabela 16 - avaliação do desempenho do governo FHC por área (%)	116
Tabela 17 - evolução da avaliação do presidente FHC II mandato (estimulada e única, em %).....	118

Tabela 18 - evolução da área de melhor desempenho do governo Lula (espontânea e única, em %)	123
Tabela 19 – média em % da avaliação anual do governo Lula – I mandato	124
Tabela 20– média em % da avaliação anual do governo Lula – II mandato	127
Tabela 21 – técnicos entrevistados por gestão governamental	129
Tabela 22– atores políticos entrevistados por partidos políticos	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – percentual de aprovação pela sociedade das políticas federais de combate à fome e à pobreza (2003-2010)	27
Gráfico2 – Nº de cargos de confiança e gratificações do Executivo federal (1997-2010)	54
Gráfico 3 – Evolução quantitativa dos cargos de DAS no MDS (2003-2010).....	68
Gráfico 4 – índice de Gini/Brasil (1976-2012).....	72
Gráfico 5 – média em valores absolutos de pessoas em situação de pobreza por região (1981-2009).....	76
Gráfico 6 – número de beneficiários Programa Bolsa Família por estado	81
Gráfico 7 – comparação de renda entre ricos e pobres	82
Gráfico 8 - gasto com Previdência e Assistência Social por governo (em milhões de R\$)	94
Gráfico 9 – gastos com Trabalho por governo (1987-2009) em milhões de R\$	94
Gráfico 10.....	97

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS	20
2.1 A AGENDA: PROCESSO DE FORMULAÇÃO	23
2.2 DETERMINANTES DA AGENDA.....	27
2.3 ANÁLISE DA AGENDA: ESCOLHA TEÓRICA	33
3 A BUROCRACIA IMPORTA NA FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS	40
3.1 BUROCRACIA NO BRASIL: NOS TEMPOS MODERNOS DE 1930 A 1985	42
3.2 BUROCRACIA NO BRASIL: NOS TEMPOS PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	50
3.3 BUROCRACIA COMO UM ATOR HÍBRIDO	55
3.3.1 Burocracia híbrida: meritocracia versus clientelismo	60
4 CONTINUIDADES NA AGENDA DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL	69
4.1 VARIÁVEIS DE CONTINUIDADE: CATEGORIAS DE ANÁLISE	78
4.2 AGENDA GOVERNAMENTAL: EVIDÊNCIAS DE CONTINUIDADE	103
5 METODOLOGIA	128
6 A AGENDA DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: A VISÃO DOS ATORES	131
6.1 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DA AGENDA DE GOVERNO NO COMBATE À POBREZA	132
6.1.1 Entrada da pobreza na agenda governamental	133
6.1.2 Continuidades e incrementalismos: a visão dos atores	137
6.2 CONFORMAÇÃO DA AGENDA: DE SARNEY A LULA.....	153
6.2.1 Presidente José Sarney (PMDB)	153
6.2.2 Presidente Fernando Collor de Mello (PRN)	156
6.2.3 Presidente Itamar Franco (PMDB)	159
6.2.4 Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	159
6.2.5 Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT)	163
7 CONCLUSÃO	169
REFERÊNCIAS	175
ANEXO 1	190

1 INTRODUÇÃO

A pobreza é uma agenda que tem ganhado espaço desde a década de 50, motivada em grande medida pelos estudos do Banco Mundial. Estas pesquisas alertaram para o crescimento do número de pessoas em situação de pobreza, principalmente em países localizados na América do Sul, com um grau elevado de desigualdade de renda. Os relatórios dos organismos internacionais apontavam para o efeito perverso das políticas de crescimento econômico que concentravam renda entre os mais ricos. A mobilização em torno da temática da pobreza provocou constrangimentos, impulsionando a discussão interna nos países, na direção de soluções e diagnósticos locais.

Neste sentido, Russo (2014) descreve, a partir de dados do IBGE/PNAD, que no início dos anos 90, o Brasil contava com 31,6 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, o que corresponde a 22,6% da população. Em 2001, esse número foi reduzido para 29 milhões, ou 17,4% da população. Já em 2009 esse número diminuiu para 15,3 milhões ou 8,4% da população brasileira.

O debate sobre a formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no Brasil é um tema desafiante, já que visa entender o jogo de poder dos atores envolvidos no processo de inserir uma temática em um programa de governo, em um Projeto de Lei, na agenda estratégica de um governo. O conhecimento sobre esse *modus operandi* auxilia, substancialmente, na compreensão do sucesso de algumas políticas e outras não de ascenderem à agenda governamental.

As políticas de combate à pobreza não são exclusivas dos governos democráticos que chegaram ao poder a partir de 1985. De fato, estão presentes na agenda do governo brasileiro, de forma mais acentuada, desde o governo de Getúlio Vargas, na década de 30. Vale ressaltar que estas políticas sofreram ajustes, mas mantiveram um caráter de continuidade ao longo dos governos, em diferentes desenhos, apresentando distintas nomenclaturas e com variação de recursos financeiros, bem como de pessoal envolvido na área social. Em alguns governos de forma mais tímida, com poucos recursos e em outros, é possível afirmar que é uma das principais políticas, marcada pela criação de ministérios específicos e com um montante de recurso diferenciado para a área social, tornando o combate à pobreza uma agenda estratégica.

A formulação da agenda por influência de políticos ou burocratas ou ainda pelo hibridismo político-burocrata, é o foco deste estudo. A hipótese central é que existe uma agenda governamental marcada pela continuidade de políticas de combate à pobreza no Brasil, que pode ser identificada pela maneira como a pobreza é entendida – ausência de alimentos e ausência de renda – condicionando as políticas públicas de intervenção nessa área. Por outro lado, esta agenda sofre pequenos ajustes incrementais em determinados momentos, mas logo em seguida volta a estabilidade, ao equilíbrio, sem grandes inflexões na matriz da política como afirma Baumgartner e Jones em seus estudos sobre a formação da agenda. Para testar a hipótese utilizamos como *proxy* as seguintes variáveis: o gasto com políticas de combate à pobreza no período de 1985 a 2010, a agenda formulada pelos governos com as suas respectivas políticas e, por último, as falas dos atores políticos e técnicos sobre a existência ou não de continuidade das políticas. Os atores que formulam a agenda de políticas de combate à pobreza podem ser um caminho para entender a ausência de uma nova agenda e a decisão pelo incrementalismo.

Como bem ressalta o BID (2007), em seu relatório sobre as 'Políticas da Política na América Latina', o processo de formulação de políticas é um jogo dinâmico entre atores que interagem entre si, provocando mudanças nos arranjos organizacionais. As interações entre os atores - sejam os atores políticos ou técnicos - são condicionadas por regras, por interesses, por preferências individuais ou coletivas como reforça Tsebelis (2009) e ainda pelos recursos disponíveis. Uma outra variável, não menos importante, é o contexto social com seus dados sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil, tornando emergente uma agenda de políticas públicas.

Conforme dados do IBGE, na década de 70, a média de pessoas em situação de pobreza era de 43 milhões. Na década de 80 e 90, esse número passou para 55 milhões, sofrendo um aumento considerável, creditado a muitos fatores econômicos como a inflação, descontrole das contas públicas e baixo crescimento econômico. Somente na década de 2000, a média de pessoas em situação de pobreza tem uma diminuição, chegando a 52 milhões. Vale salientar ainda que na década de 2000 começam a ser implementados no Brasil os programas de transferência de renda, provocando queda ano após ano no contingente de pobres. Com isso, no ano de 2011, o número absoluto de pobres foi de 33 milhões.

Em relação aos dados de desigualdade para o mesmo período, o IBGE apresentou variações significativas no índice de Gini, que mede a desigualdade de renda. Na década de 70, a média foi de 0.611. Na década de 80 e 90, a média do índice se manteve em 0.600. Possivelmente influenciado pelos programas de transferência de renda e estabilidade econômica, o índice de Gini vem sofrendo uma constante diminuição. Com isso, a média para a década de 2000 foi de 0.569. No ano de 2011, o índice já estava menor – 0.532 – reforçando a tendência de diminuição da desigualdade no Brasil.

A Hipótese, que será testada nos capítulos a seguir, dialoga com o cenário descrito acima de avanços nos dados sobre a pobreza e a desigualdade. A idéia central da tese é que existe um processo de continuidade das políticas de combate à pobreza no Brasil, no que se refere a sua composição, sua origem e seu perfil. Podem-se reconhecer mudanças incrementais no desenho, abrangência e volume de recursos, mas a concepção da política é o mesmo, partindo da interpretação que concebe a pobreza como a ausência de renda.

Assim, o objeto da tese é estudar o processo de formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no governo brasileiro, desenvolvidas no período de 1985 a 2010. No esforço de entender quem tem o poder de agenda, quem exerce o veto sobre a formulação da agenda, quais atores tem autonomia decisória, como atores políticos e técnicos trabalham na convergência de interesses, como conciliam divergências e conflitos ideológicos, programáticos e de grande impacto na sociedade. E por fim, testar se o componente continuidade é válido para a agenda de políticas de combate à pobreza no Brasil.

Sendo assim, será que a continuidade da burocracia, dos técnicos de governo poderia explicar a continuidade das políticas públicas no campo do combate à pobreza? Ou a explicação pode ser construída a partir dos atores políticos, com seus programas de governo e protagonismo que inibem a burocracia instalada em mudar os rumos da política? Ou ainda a decisão da continuidade está nos partidos políticos, com suas preferências orientadas para o voto? Neste sentido, a pesquisa busca entender o grau de influência de cada ator na formulação da agenda. A realização de entrevistas foi orientada para obter informações sobre a importância da política de combate à pobreza em cada governo, bem como a participação dos atores técnicos e políticos na montagem da agenda e sua visão sobre a existência de continuidades.

A pesquisa tem um recorte temporal, começando pelo governo José Sarney (Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMDB) em 1985 com a abertura democrática e encerrando com o que chamamos de consolidação democrática, descrita quando ocorre a alternância de partido político no poder 2002 com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) com Luiz Inácio Lula da Silva, encerrando sua gestão em 2010. Desse modo, a pesquisa abarcará os governos de José Sarney (PMDB), Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional - PRN), Itamar Franco (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT). As entrevistas foram realizadas com ministros, técnicos e presidentes neste período estudado.

Utilizamos a entrevista semiestruturada como ferramenta metodológica, com diferentes perguntas para as categorias atores técnicos e atores políticos. O foco é o mesmo – entender como cada ator trabalhou a agenda de combate à pobreza e sua respectiva opinião sobre a gestão governamental. A burocracia é entendida na tese como um ator com autonomia decisória, que defende seu ponto de vista como um grupo, nem sempre coeso, mas que compartilha pontos de vista sobre os temas que devem ascender a agenda governamental. Essa burocracia é entendida ainda como um ator híbrido, em termos de recrutamento, por trazer consigo elementos da meritocracia e da indicação política, com componentes políticos e técnicos.

No esforço de responder as indagações, testar a hipótese e alcançar os objetivos propostos pelo trabalho de pesquisa, a tese foi construída da seguinte forma: o primeiro capítulo trata da formação da agenda de políticas no Brasil, apresentando a literatura nacional e internacional que dialogam com temáticas como equilíbrio pontuado, atores com poder de veto, coalizões de grupos em torno de determinadas temáticas, estabilidade decisória, janela de oportunidades, poderes normativos do Executivo para a formulação da agenda de combate à pobreza.

O segundo capítulo analisa a burocracia brasileira, compreendendo-a como um ator híbrido. O esforço será na identificação das implicações na agenda de políticas, na sua formulação, nas escolhas pelos temas que ascendem à condição de estratégicas para o governo. A explicação será construída a partir da formação da burocracia moderna, nos esforços na década de 30 para implantar, via Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, um recrutamento meritocrático. Dados sobre o número de cargos de livre nomeação serão comparados por gestão governamental, apontando as variações e composições da meritocracia e da indicação política, dialogando com as ideias de profissionalização e autonomia decisória.

O terceiro capítulo identifica e analisa a agenda dos governos Sarney (PMDB), Collor (PRN), Itamar (PMDB), FHC (PSDB) e Lula (PT) nas políticas de combate à pobreza, tentando criar um *timeline* e assim observar o elemento de continuidade. A apresentação de dados de cada governo - como o orçamento -, seu direcionamento ao combate à pobreza, será objeto de comparação, utilizado também como uma *proxy* para o grau de importância da temática e sua inclusão da agenda estratégica governamental. Os programas de governo também serão analisados a fim de identificar as políticas priorizadas em cada gestão governamental.

A metodologia é o capítulo quarto e antecede o capítulo empírico, descrevendo o passo a passo da pesquisa, apontando as teorias que serão utilizadas no modelo interpretativo e a pesquisa de campo, que tem como objetivo coletar dados primários através de entrevistas, e recebe atenção sobre a escolha dos entrevistados e sobre o seu perfil profissional e político.

O quinto capítulo apresenta os dados sobre a pesquisa de campo com o uso de entrevistas. Aqui a proposta é fazer um diálogo entre as falas dos entrevistados e as teorias escolhidas para o modelo interpretativo. Assim, foi possível testar as hipóteses de continuidade e hibridismo da burocracia pública, além de verificar o grau de influência destas variáveis na agenda de políticas de combate à pobreza no Brasil.

E por fim a conclusão, onde são apresentados os principais achados da tese, e sua possível contribuição para o campo da Ciência Política. Além disso, alerta para as limitações do trabalho de pesquisa. Tendo em vista que as políticas públicas formuladas no período de análise não serão avaliadas em termos de aferir seu sucesso ou impacto. O foco deste trabalho se limita a entender a formulação da agenda de políticas de combate à pobreza. Portanto, esta tese se constitui em um

esforço de compreensão e análise das macrovariáveis burocracia e formação da agenda na tentativa de testar a hipótese de continuidade das políticas de combate à pobreza no Brasil no período de 1985 a 2010. Com isso, não se extrapola este arranjo e nem se constrói generalizações. Assim, outras pesquisas, certamente, complementarão e darão continuidade aos achados deste trabalho.

2 FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS

Com o objetivo de testar a hipótese central da tese, que parte do pressuposto que existe continuidade na agenda de políticas de combate à pobreza, abordaremos o processo de formulação da agenda. Assim, partimos do entendimento que os atores importam para a formulação da agenda de políticas. Com isso, o modelo interpretativo entende que a continuidade das políticas é condicionada pelo atores políticos e atores técnicos. Onde as agendas formuladas nem sempre são compartilhadas ou consensuais, exigindo negociação frente aos conflitos que surgem no estabelecimento da agenda.

A pobreza entrou na agenda governamental com Getulio Vargas, marcadamente com a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA e dos primeiros programas de transferência de renda (FARIAS, 1997; SARNEY, 2014; FALCÃO, 2014). O que se observa nesse período de 1930 a 2010 é um processo de continuidade das formas de entender a pobreza, acompanhado de pequenas reformas ou incrementalismos. O modelo teórico que será utilizado para testar a hipótese será o de Baumgartner e Jones, onde os autores trabalham com a existência de uma agenda caracterizada pelo equilíbrio, mas que sofre alterações incrementais em determinados momentos da gestão governamental. A explicação para que não ocorra forte inflexão na agenda está no modelo desenvolvido por Tsebelis, onde o autor identifica atores com capacidade de vetar a mudança nas políticas, provocando uma estabilidade decisória. Para este modelo, quanto maior o número de atores com poder de veto, maior é a estabilidade decisória, impedindo assim qualquer alteração na agenda de políticas.

Dado o nosso sistema presidencialista de coalizão, é possível afirmar que no Brasil o número de atores com poder de vetar a agenda do governo é significativo. A presença de vários partidos na base do governo e na oposição, entre outras variáveis, pressupõe um processo constante de convencimento e negociação para implementar uma política. Assim, devido ao custo de reversão das políticas, os governos parecem ter adotado, ao longo do período estudado, uma agenda antiga de políticas de combate à pobreza. Esta agenda sofre alterações, mas sem modificar o seu conteúdo, sua matriz.

Nem sempre o Executivo está disposto a pagar o preço para ver aprovada uma agenda - nova, que seja diferente dos governos anteriores e que possa ser marcada pela inflexão. Com isso, o objetivo da ação racional e estratégica dos governos é fazer pequenas mudanças na agenda já existente, sem despender grandes esforços políticos. As pequenas mudanças necessitam ainda imprimir a marca do partido e do presidente da República, sem que isso gere conflitos de interesses com os partidos da base e da oposição. Esta agenda pode ser chamada de agenda preventiva, pois tenta evitar desgastes do governo, além de diminuir os riscos de derrota no Congresso. E para a sociedade, esta agenda preventiva passa uma ideia de governo em ação, afastando a imagem de inércia decisória e de enfraquecimento político do governo.

A superação de problemas econômicos, com o alcance da estabilidade, foi essencial para a entrada de novos temas na agenda governamental. A agenda de políticas de combate à pobreza tornou-se estratégica, do ponto de vista institucional com orçamento disponível, a partir da segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, esta agenda ganhou maior espaço, com reflexos no aumento dos gastos e na expansão das políticas sociais. De acordo com Fonseca e Fagnani (2014), o progresso social recente foi fruto da maior centralidade do crescimento na agenda governamental, após um quarto de século de marginalidade. Os autores creditam o sucesso na recuperação da economia, que tornou possível a geração de emprego, a valorização contínua do salário mínimo, a expansão do gasto público com reconhecido aumento para a área social, além da ampliação da renda do trabalho e das transferências monetárias das políticas universais.

A Constituição de 1988 foi o marco institucional das políticas sociais, já a implementação das políticas que passaram a ser direito como o Benefício de Prestação Continuada - BPC não encontraram um terreno favorável à sua efetivação, tornando-se realidade somente na década de 90. As dificuldades para implementar a agenda de políticas sociais na década de 80 e até meados da década de 90 era o desequilíbrio econômico, com grande esforços para elaborar seguidos planos para controlar a inflação, que por sua vez suplantavam todas as demais agendas, impossibilitando a entrada de temas sociais. Além disso, o Brasil vivia um baixo crescimento econômico, com orçamento restrito para as temáticas sociais. O combate à pobreza nos governos Itamar Franco (PMDB) e primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) era visto como responsabilidade também da sociedade e

não somente do governo. Ao Estado cabia fomentar e organizar a participação dos diferentes atores sociais em torno da resolução dos problemas sociais (GOMES, 2008;HOFFMANN, 1998).

Para Fonseca e Fagnani (2014) em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda permanecia na condição de pobreza e um quarto, no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, com acumulação de riqueza e de poder em uma parcela pequena da população.

De acordo com Hiromoto (2013:15), analisando a pobreza no Brasil, verifica-se que de 1987 a 2003 houve uma lenta redução do percentual de pobres sobre a população total, variando de 36% a 33%. Neste período, o baixo desempenho deste indicador pode ser parcialmente explicado tanto pelo fraco crescimento econômico como pela discreta melhora na desigualdade de renda que caiu de 0,60 para 0,57. O PIB *per capita* do Brasil cresceu de R\$ 10.382 em 1987 para apenas R\$ 13.391 em 2004, resultando em uma taxa anual de crescimento médio do PIB *per capita* entre estes anos de apenas 1,7%, como afirma o autor.

No governo Lula, o cenário econômico mudou. A economia mundial fluía bem, o crescimento econômico brasileiro era vigoroso e havia uma expectativa positiva do mercado, proporcionando um ambiente propício à inovação nas políticas públicas. E foi nesse ambiente que houve a expansão dos gastos sociais, ampliação das transferências de renda e a queda gradual da desigualdade de renda (FONSECA e FAGNANI, 2013; HIROMOTO, 2013; IPEA, 2012).

Assim, ao analisarmos a formação da agenda, com a interação entre os diferentes atores, é possível afirmar que o combate à pobreza é uma decisão política, sendo o chefe do Executivo Federal o principal ator com poder de agenda. Mas isso não significa que não existam constrangimentos que possam diminuir o grau de autonomia decisória do governo.

2.1 A AGENDA: PROCESSO DE FORMULAÇÃO

O estabelecimento da agenda possui diferentes propositores e arranjos institucionais, envolvendo distintos atores. A literatura identifica algumas situações que caracterizam a formulação da agenda. No poder Executivo, o programa de governo antecipa as políticas que serão foco da ação política. O poder Legislativo tem várias maneiras de apresentar sua agenda. Uma delas é o apoio a pauta governamental. A segunda é a criação de comissões especiais. E a terceira é a proposição de leis e apresentação de emendas. Já a sociedade pode pautar a partir de mobilizações em torno de uma demanda. As universidades podem estabelecer a agenda com a realização de estudos e pesquisas capazes de causar impacto na sociedade. A imprensa tem o seu poder de agenda na divulgação de notícias com forte impacto social, provocando constrangimentos, com isso, à ação do governo federal e dos parlamentares. E por fim, mas não menos importante, os organismos multilaterais, com a divulgação de relatórios comparativos entre países e pelo seu poder econômico para financiar determinados projetos sociais. Ao analisarmos a formação da agenda do Executivo, não há consenso sobre a eficácia dos programas de governo em prever a ação. Para Castor (2004:190-191), com raras exceções que confirmam a regra, os programas partidários no Brasil são documentos recheados de truísmos, lugares-comuns e preceitos genéricos escritos meramente para satisfazer a legislação eleitoral. Com isso, possuem pouca ou nenhuma aderência com a prática política e eleitoral, uma vez que a obediência dos parlamentares aos programas dos partidos pelos quais foram eleitos é baixíssima, superada pela submissão aos interesses políticos mais imediatos de natureza regional, ressalta o autor.

Para Padioleau (1982 *apud* MINICUCCI; BRASIL (2006:3), a agenda designa um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que aparecem no debate público e exigem intervenção da autoridade pública. Para Kingdon (2003:3-4), a agenda governamental é constituída por um conjunto de assuntos ou problemas no qual integrantes do governo ou pessoas ligadas a ele estão prestando atenção em determinado momento. Para este autor, a agenda de decisão seria um subconjunto da agenda governamental composta por assuntos ou problemas que estão prontos para a tomada de decisão. Ambas as agendas são resultados de processos diferentes.

A escolha se determinada temática vai entrar ou não na agenda estratégica de governo não parece obter consenso. Assim, de acordo com Santos (1997:4), como premissa de racionalidade política, os políticos possuem preferências em relação às questões que devem compor a agenda pública, bem como à maneira de solucioná-las. Em contextos em que o poder eleitoral é diretamente convertido em influência legislativa, e, portanto, em capacidade de definir a agenda pública, o comportamento de políticos e partidos será basicamente voltado para a ampliação de seu patrimônio de votos. Neste sentido, para Tsebelis (2009:21-22), as pessoas participam de um sistema político para fomentar os resultados (programas) que preferem. Como decorrência, o processo decisório é importante para os atores políticos, quer esses atores tenham preferências diretas nos programas, quer simplesmente estejam preocupados com a reeleição, quer estejam ideologicamente motivados.

Para Franco (2000:60), dada a complexidade da realidade social brasileira, uma estratégia de enfrentamento da pobreza não pode ser reduzida a um plano governamental e, muito menos, a um plano governamental federal, constituindo-se assim em um arranjo com múltiplos participantes. Conquanto, a intervenção do Estado sozinha não será suficiente para dar conta de dotar de mínimas condições dignas de vida e integrar os imensos contingentes de vulneráveis e excluídos que existem na sociedade brasileira. Com isso, a participação dos atores políticos, oriundos do poder Executivo e do poder Legislativo, assessorados pela burocracia pública tornam o processo de formulação da agenda complexo, exigindo atenção nos movimentos e decisões.

Sendo a agenda política uma composição de fatores que influenciam no seu estabelecimento e ascensão, o momento em que um assunto ascende à agenda é foco de estudos acadêmicos, como de Kingdom (2003), que criou o termo “janela de oportunidade” para caracterizar essa passagem, onde pressupõe a existência de momentos mais favoráveis para um determinado assunto entrar na agenda de políticas. Para Rua (2011), a agenda é a lista de prioridades, inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir os seus interesses, suas preferências. A referida autora fala sobre a existência de três tipos de agenda: sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. Ainda segundo Rua (2011), a agenda sistêmica ou não governamental é a lista de assuntos que preocupam diversos atores políticos e sociais, não se restringindo a este ou aquele

governo. É a relação de temas da sociedade e do Estado. Já a agenda governamental reúne os problemas sobre os quais um governo decidiu se debruçar. Sua composição dependerá da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas. Para este trabalho, a agenda de governo será o foco de atenção.

Já Tsebelis (2009) acredita em um arranjo institucional, onde os atores que participam do processo de estabelecimento da agenda possuem poder de veto. Assim, para Tsebelis (2009:17) o poder de estabelecer a agenda fica inversamente relacionado à estabilidade decisória. Assim, quanto maior for a estabilidade decisória, menor será o papel do estabelecimento da agenda, dada as dificuldades para operar mudanças. Os fatores identificados por Tsebelis que contribuem para a estabilidade decisória são: grande número de atores com poder de veto, preferências por diferentes políticas, distância ideológica e ausência de consenso sobre as políticas que devem entrar na agenda.

O sistema político brasileiro possui uma configuração de atores com poder de veto, que compõem a base política do presidente da República, que apresentam distâncias ideológicas específicas entre eles e cada qual com uma certa coesão, que podem influenciar diretamente na estabilidade decisória. Assim, Tsebelis (2009:18) afirma que, se conhecermos as preferências dos atores com poder de veto, a posição do *status quo* e a identidade de quem estabelece a agenda (a sequência de movimentos dos diferentes atores), poderemos prever bastante bem o resultado do processo decisório. Com isso, os resultados decisórios são consequências de dois fatores: das preferências dos atores envolvidos e das instituições dominantes, como afirma Tsebelis (2009:37).

Neste sentido, Capella (2007), ao estudar o modelo de Kingdon, descreve como alguns assuntos passam a fazer parte da agenda governamental. Um dos pontos identificados pelo estudo é o interesse dos formuladores de políticas por um determinado assunto, passando a inseri-lo na agenda. Por outro lado, pela complexidade e volume de informações que se apresentam aos formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas relevantes e chegam a formar a agenda de decisão. Assim, a agenda de decisão é um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, estão em um estágio anterior para se tornarem políticas.

De acordo com Sousa (2009), os fluxos de decisão são entendidos como problemas, alternativas e soluções com fins políticos. A convergência dos três fluxos altera a agenda governamental. Para Geddes (1994:12), os principais atores que podem influenciar no comportamento do Estado e nas suas decisões são quatro – presidente, legisladores, líderes partidários e a burocracia com diferentes graus de poder. Assim, os atores políticos se organizam em coalizões para aumentarem suas chances de aprovar ou promover uma determinada política e os atores técnicos passam a se organizar em associações, em grupos temáticos para a defesa de determinadas políticas.

Na visão de Capella (2007:93), existem três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é o “clima” ou “humor” nacional. Nele diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período. O segundo elemento é composto por forças políticas organizadas, exercidas principalmente por grupos de pressão. O terceiro é o próprio governo que exerce influência sob a formação da agenda quando promove mudanças. Nesta linha, Kingdon (2003) identifica dois movimentos que acontecem sob a influência do governo – o primeiro é o clima organizacional e o segundo é a mudança de governo que são considerados propulsores de transformação da agenda governamental.

Conforme França (2007:42), Kingdon, apesar de respeitar o processo de negociação e apreciação das ideias, não deixou de observar que o processo político detém diferentes estágios em seu ciclo de apresentação, no caso, a formação da agenda; especificação de alternativas a partir das quais a escolha será feita; processos decisórios dentre aquelas alternativas (votação legislativa ou a escolha do presidente); realização e avaliação.

O que provoca a ação dos atores? A aprovação positiva das políticas governamentais pode influenciar na formação e/ou manutenção da agenda em torno de uma determinada temática. Os atores ainda podem orientar a sua ação conforme a aprovação das políticas públicas pela população. No gráfico abaixo, apresentamos a evolução da avaliação das políticas de combate à pobreza, durante as duas gestões do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

Gráfico 1 – percentual de aprovação pela sociedade das políticas federais de combate à fome e à pobreza (2003-2010)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do IPEADATA.

O gráfico acima nos informa que houve uma oscilação na aprovação, ao longo do processo de implementação das políticas de combate à pobreza durante a gestão do presidente Lula (PT). A variação foi entre os percentuais de 40% a 75% de aprovação, chegando ao fim do governo Lula com uma tendência ascendente. É interessante perceber que os percentuais de aprovação se elevam no início de cada gestão, fazendo verdadeira a afirmação de Baumgartner e Jones (1991) sobre as mudanças incrementais que ocorrem em determinados momentos da política, para em seguida voltar ao equilíbrio ou estabilização de outrora. Além da opinião da sociedade sobre as políticas públicas, existem outras variáveis que podem influenciar na agenda de governo.

2.2 DETERMINANTES DA AGENDA

A agenda política pode vir de diferentes frentes e ser influenciada por distintas variáveis, tais como partidos políticos, orçamento público com a previsão dos gastos sociais e por fim pela articulação dos atores para a formulação de determinadas políticas públicas.

Neste sentido, Sátyro (2006:72), ao determinar os elementos que podem influenciar no estabelecimento da agenda, destaca: 1. Capacidade de administração

do Executivo (burocracia pública especializada ou não, acumulação de comunicação - *expertise* - entre outros); 2. Da infraestrutura montada previamente nas áreas sociais (por exemplo: conservação e qualidade dos equipamentos de hospitais e escolas públicas); 3. Do tamanho do débito herdado advindo de investimentos e gastos prévios de administrações anteriores, bem realizados ou não. O argumento é que a política (ou política prévia) pode definir o poder político por meio da definição da agenda pública, padrão de conflito entre grupos de interesse, influência ou mudança nas regras formais. Definição prévia de alocação de recursos, capacidade incremental, etc. (PIERSON, 1990; SKOCPOL e AMENTA, 1986). De modo que neste capítulo focalizaremos a análise nos elementos do gasto público com as políticas sociais e a capacidade do executivo com a burocracia instalada, bem como a influência dos partidos políticos na montagem da agenda.

Algumas destas variáveis serão abordadas a seguir, tais como:

Partidos políticos

O sistema partidário brasileiro funcionava em regime bipartidário até a abertura política. Com o novo governo democrático em 1985, o presidente José Sarney (PMDB) implementa diversas medidas que alteram o sistema partidário, tais como: emenda constitucional restabelece a eleição direta, concede direito de voto para os analfabetos e diminui a exigência para registro de novos partidos políticos. Com isso, surgem 23 novas legendas – Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Liberal (PL), entre outros. E voltam a legalidade os partidos comunistas – Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PcdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), tornando o regime político brasileiro multipartidário, fragmentando o poder político em diversas legendas partidárias.

No Brasil, houve alternância de partido político no poder ao longo do tempo que compreende a análise da pesquisa, iniciando o período de redemocratização com o PMDB, em seguida o PRN vencendo as eleições e sendo substituído pelo PMDB. Em meados da década de 90, o PSDB vence as eleições e fica por dois mandatos, tendo em vista a aprovação da reeleição. No início dos anos 2000, um partido considerado de esquerda vence as eleições, o PT. Além da alternância partidária no poder ser uma característica de democracias com grau significativo de estabilidade, também pode significar a mudança de discurso e foco em uma carteira diferente de políticas. Um

outro ponto relevante: a mudança de partido político no poder pode trazer consigo a mudança de agenda. Mas, no Brasil o que se viu foi uma agenda de continuidade com poucas inflexões e muitas reformas lideradas pelo poder Executivo. Assim, em que medida os partidos importam para o estabelecimento da agenda?

Conforme Lemes (2012), a montagem da agenda legislativa, na Câmara dos Deputados, passa pela decisão dos líderes partidários. Os acordos formulados junto aos líderes dos partidos é que permitem a apreciação das matérias no plenário da Câmara. As reuniões do Colégio de Líderes geralmente acontecem semanalmente, nas terças ou quartas-feiras, antes do início da Ordem do Dia das sessões ordinárias da Câmara dos Deputados. Nestas reuniões, os líderes e o presidente da Câmara tratam das matérias que estão prontas para a pauta do Plenário, bem como dos assuntos referentes ao funcionamento da Câmara. Os líderes trazem a posição dos seus liderados e auxiliam o presidente da Câmara na escolha das matérias que deverão contar na Ordem do Dia para deliberação dos deputados. O líder do governo costuma tomar assento ao lado do presidente da Câmara e sua opinião sobre cada ponto tratado na reunião exerce grande influência quanto à decisão tomada pelos demais líderes dos partidos da base do governo. Geralmente, o presidente pede para o líder do governo manifestar qual é a posição do Executivo sobre o tema tratado na reunião. Os próprios líderes dos partidos de oposição costumam ouvir com bastante atenção o que diz o líder do governo. Depois de serem ouvidos vários líderes, o presidente da Câmara expõe a conclusão sobre o tema negociado e anuncia as matérias que deverão ser objeto de deliberação naquela semana. Em resumo, nas reuniões do Colégio de Líderes a palavra do líder do governo, por geralmente refletir a posição do Executivo, tem grande apelo na decisão dos líderes da base governista. Isso demonstra o poder do Executivo em influenciar na montagem da agenda do Legislativo. Além da pauta discutida em regime coletivo, os partidos políticos se diferenciam por sua agenda própria, que delinea sua identidade e sua posição no espectro de direita, centro e esquerda. A agenda legislativa não será foco deste trabalho, sendo somente a agenda do Executivo federal.

Assim, Franco aborda a condição da pobreza como um tema estratégico para o governo. Neste sentido, para Franco (2000:8), a pobreza brasileira como insuficiência de desenvolvimento, econômico por certo, mas, sobretudo humano e social, constitui-se em um desafio que não pode ser superado no curto prazo. É um desafio que exige um entendimento estratégico nacional sobre uma agenda de

prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos, que deve ser mantida por cima das divergências de cunho político-partidário. Além disso, exige fôlego suficiente para garantir a continuidade das políticas e programas de longo prazo, para além da duração dos mandatos dos atuais e dos próximos governantes. De acordo com Tsebelis (2009:22), políticos ou partidos políticos são substituídos em seus mandatos, quando os projetos que propõem conduzem a resultados indesejáveis ou quando não aplicam as medidas que prometeram antes de uma eleição. Daí justifique o comportamento de alguns governos em manter a agenda, evitando o risco de insucesso.

Com isso, a agenda criada ainda no governo de Getúlio Vargas, institucionalizando-se ao longo do tempo, pode ser traduzida pelas ações implementadas pela LBA, focada na distribuição de alimentos, seguida pelos demais governos que sucederam Vargas, inclusive nos governos militares. Ao assumir o governo em 1985, José Sarney lança o Programa do Leite, que também optou pela continuidade da política de distribuição de alimentos como forma de combater à pobreza. As sucessivas secas no Nordeste eram utilizadas como justificativa para a manutenção dessa agenda, sendo ainda implementados programas complementares como a oferta de vagas de trabalho nas áreas rurais a fim de gerar renda temporária para as pessoas em situação de pobreza. O governo de Fernando Collor de Mello tentou por fim na agenda de distribuição de alimentos, mas devido à pressão social e ainda o contexto de fome no país, a política foi mantida, tendo como principal executora a LBA, gerida pela primeira dama. Com o afastamento do presidente Fernando Collor, assume Itamar Franco, que altera os atores sociais envolvidos na luta contra à pobreza, envolvendo fortemente as organizações da sociedade. A distribuição de alimentos ganha escala e a luta contra à fome se transforma em agenda nacional.

A estabilidade econômica, alcançada ainda no governo de Itamar Franco, e consolidada no governo de Fernando Henrique Cardoso, consegue imprimir uma expansão das políticas de combate à pobreza, diversificando entre a distribuição de alimentos e transferência de renda. Com isso, as políticas de combate à pobreza que temos hoje em vigor no Brasil, no modelo de transferência de renda, foram criadas pelo governo do PSDB, mas somente receberam um tratamento estratégico em termos de gerenciamento centralizado em um ministério específico, orçamento e expansão no número de beneficiários no governo do PT, com Lula.

Além disso, o Fundo de Combate à Pobreza, que foi responsável até há pouco tempo pelo financiamento dos programas de transferência de renda, foi fruto de uma proposta de um parlamentar pertencente ao PFL/DEM, partido reconhecido como de direita no espectro partidário. De modo que a agenda parece perpassar os partidos sem sofrer significativas alterações de ordem ideológica.

Com isso, tendemos a acreditar que todos os partidos políticos possuem potencial para propor uma agenda de políticas de combate à pobreza, já que essa política é capaz de mobilizar pessoas e votos. O desafio é criar políticas de Estado, livres da influência política-partidária que busca meramente maximizar as possibilidades de obter voto a cada dois anos, quando ocorrem as eleições. No entanto, a temática da pobreza parece ter se transformado, ao longo do tempo, em um projeto de poder, que continuará a existir de forma independente do partido político que assuma o poder Executivo sem a ambição de reavaliar e complexificar em sua amplitude, podendo abarcar valores que vão além do acesso a bens ou da ampliação de renda monetária. Este fato pode ser explicado a partir dos elevados custos políticos envolvidos no sentido de reverter a agenda social, tornando-a uma ação pouco viável.

Orçamento público e os gastos sociais

O orçamento público é uma ferramenta da administração pública que torna possível observar as preferências dos governos por determinadas políticas conforme a disponibilidade de recursos por área. Sabendo que os recursos são finitos, a opção de planejar gastos em uma área, compromete as demais. Com isso, para sabermos qual governo inseriu o combate à pobreza na sua agenda estratégica, iremos comparar os gastos com as políticas sociais, em um esforço de apresentar dados que compreendam o período de estudo, que se inicia no governo de José Sarney (PMDB) em 1985 e encerra no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2010.

Para Sátyro (2006:57;58), o gasto social é largamente utilizado em pesquisas explicativas dessas políticas como *proxy* de políticas sociais. Assim, o gasto social é o principal indicador do esforço de um governo no que se refere às políticas sociais. Com isso, tem-se aprofundado o conhecimento sobre o impacto dos fatores político-institucionais nas políticas sociais com o desenvolvimento de uma agenda dentro da Ciência Política. Sendo que, no Brasil, isso ocorre mais marcadamente no período

pós-Constituição de 1988. Foi também na Constituição que o gasto com as políticas sociais foi determinado e ganhou força de lei.

O orçamento é lembrado por Boschetti (2009 *apud* SILVA, 2012:95-96) em termos de financiamento, a seguridade social é paga por meio das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores sobre a folha de salário, o que torna o financiamento regressivo, uma vez que se sustenta nos rendimentos do trabalho. Ainda Boschetti (2003; 2006 *apud* SILVA, 2012) revela que, no que tange ao destino dos 96 recursos da seguridade social, em média, 60% é alocado na previdência social, a saúde usufrui de 14% e a assistência social conta com 6%. Com efeito, a análise orçamentária indica que as três políticas de seguridade social absorvem em média 80% dos recursos.

Atores técnicos e políticos

Na formação da agenda, os atores ganham relevância por serem os tomadores de decisão. Assim, variáveis como quantidade de atores e suas preferências são importantes para a análise de como a agenda é definida. Partindo do princípio que os atores – políticos e técnicos - são racionais e agem para maximizar seus ganhos (TSEBELIS, 2009; McCUBBINS; THIES, 1996), elaborando estratégias para antecipar-se aos demais atores numa competição por poder, para ocupar espaços de decisão e comando, constituindo-se um ator com poder de veto.

Assim, a burocracia técnica ou atores técnicos podem ser entendidos como as pessoas que trabalham na administração pública direta que foram recrutadas a partir de um regime híbrido – meritocrático ou indicação política, para exercer altos cargos da gestão pública, ligados diretamente à elaboração/definição de políticas (BRESSER, 2008; ALBROW, 1970). Os atores políticos são considerados os parlamentares (Câmara e Senado Federal), ministros e Presidente da República (Poder Executivo Federal). Para Tsebelis (2009:24), os resultados específicos são produtos das instituições dominantes e das preferências dos atores envolvidos. Assim, as instituições são como conchas, e os resultados específicos que produzem dependem dos atores que as ocupam.

Em relação aos atores, Kingdon os diferencia, criando duas categorias. A primeira ele chama de “atores visíveis” e “participantes invisíveis”, no qual ele inclui mídia, grupos de interesse, partidos e público em geral. Nos atores visíveis estão o

presidente e os indicados por ele. Os atores indicados pelo presidente são relevantes na determinação da agenda no processo de difusão de ideias que não necessariamente são suas.

Para Kingdon (2003), os servidores de carreira desempenham uma função importante na especificação de alternativas de ação. Tendo em vista as prerrogativas da função, como: longevidade, *expertise* adquirida com o tempo de trabalho, as relações construídas com o Congresso e com os grupos de interesse. Neste sentido, Tsebelis (2009:157) afirma que, quando há uma crise do gabinete, certos ministros mudam, ou os mesmos ministros são trocados de postos, mas nenhum servidor público é deslocado e a administração cotidiana continua sem interrupção.

Em síntese, dadas as condições políticas, econômicas, sociais - os atores importam - e condicionam o comportamento das instituições. Assim, uma conjunção de fatores torna propícia a entrada de alguns temas na agenda de políticas de combate à pobreza, ganhando caráter estratégico para os governos foco deste estudo. Segundo Tsebelis (2009:61), a importância do processo de formulação da agenda diminui à medida que a estabilidade decisória aumenta.

2.3 ANÁLISE DA AGENDA: ESCOLHA TEÓRICA

A Teoria de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1991; 2009; 2011) pode ajudar a explicar o processo de continuidade das políticas de combate à pobreza ao longo do tempo no Brasil. Com isso, os autores Baumgartner e Jones (1991) afirmam que existem políticas que permanecem estáveis por um longo período de tempo, e que em curtos momentos sofrem rupturas que operam mudanças. Ambos os comportamentos podem ter a mesma fonte do processo de mudança. No caso das políticas de combate à pobreza no Brasil, esse comportamento pode ser identificado no início dos governos, notadamente nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (PMDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

A afirmativa acima provoca a seguinte indagação: o que explica a existência de incrementalismo de políticas em determinadas gestões e outras não? Segundo Wood (2006), os políticos precisam de um grau de envolvimento alto, para que possam gastar seu capital político em prol ou defesa de uma temática ou questão no congresso, e com isso alterarem a política. Partindo desta lógica, o Executivo brasileiro, *locus* preferencial de formulação da agenda das políticas de combate à

pobreza, parece elaborar uma agenda baseada nas preferências dos atores com poder de veto, aumentando assim a possibilidade de gerar consensos. Com isso, para Jones e Baumgartner (2012) o Modelo de Equilíbrio Pontuado é fundamentado numa ideia de racionalidade limitada, onde as decisões dos atores e governos são baseadas em escolhas que tentam maximizar seus ganhos, sendo essas escolhas orientadas por informações. Já a decisão de dar atenção para um assunto e outro não pode ser baseada na emoção, daí os limites da racionalidade no processo de tomada de decisão pelos formuladores de políticas. Baumgartner *et al* (2009) explicam ainda que os governos se deparam o tempo todo com problemas, uns mais sérios que outros. E esses problemas entram no processo da tomada de decisão (*inputs*) e saem desse processo (*outputs*) no formato de leis, programas e orçamentos. Com isso, a montagem da agenda governamental é fortemente influenciada pelos *inputs*.

Neste sentido, Jordan (2003:345) explica que o governo decide, estrategicamente, por agendas que operem pequenas mudanças, que não chamem muita atenção dos atores com poder de veto, evitando atrair oposição e deixando espaço para as negociações. Jones *et al* (1999) já alertavam que em situação de governo dividido, a volatilidade diminui, pois as ações acontecem em ritmo lento. E quando as preferências dos atores envolvidos na determinação da agenda se afastam, cria-se um ambiente de estabilidade decisória, dificultando executar as mudanças (TSEBELIS, 2009), contribuindo para a manutenção da agenda e pela sua continuidade no tempo.

O processo de formação da agenda é basicamente um processo decisório. Sendo assim, como os governos tomam decisão sobre a agenda? A formação de consensos em torno de uma determinada ideia ou política é essencial para que ela ascenda e entre na agenda governamental. Para Formiga (2006) a *agenda setting* pode ser entendida como um processo de prover conhecimento de um determinado tema ao receptor e construir uma hierarquização temática por prioridades ou impor uma abordagem específica ao fato.

Com isso, Jones e Baumgartner (2012:4) acreditam que o Modelo de Equilíbrio Pontuado é uma teoria de dinâmica política, com foco nos mecanismos que levam a mudança política, tentando detalhar esses mecanismos. Assim, para a definição da agenda é preciso dar um passo para trás no processo, olhando para as escolhas de temas que se tornam a munição para o conflito político. Ao olharmos as questões por um longo período de tempo, podemos observar mudanças nos padrões de atenção, e

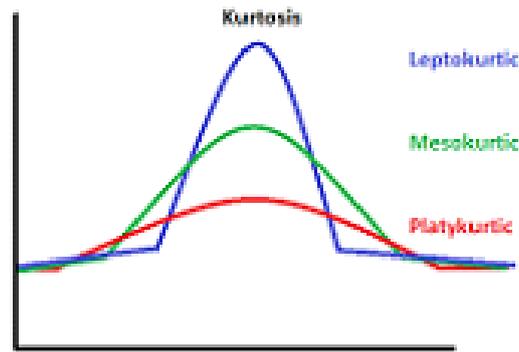
não apenas à seleção de soluções. Portanto, mais do que qualquer outra diferença, esta explica como a abordagem dinâmica da política difere das abordagens baseadas em preferências para o estudo das instituições políticas. Dinâmicas estão no centro do modelo, e não na variação transversal como afirmam Jones e Baumgartner (2012:6).

A dinâmica pode ser representada pelo movimento da oposição. Sabendo que a oposição não tem poder para estabelecer sozinha a agenda dos formuladores de políticas, mas podem influenciar o partido do governo a estabelecer na agenda as questões que são de seu interesse como afirmam Jones e Baumgartner (2012:12), principalmente se correspondem a uma agenda nacional.

Ainda para Jones e Baumgartner (2005), o incrementalismo implica que a escolha política, em um tempo particular, seja um ajuste marginal a partir de uma escolha política prévia, onde as ações não são tomadas no campo da irracionalidade. Sendo assim, os governos agem racionalmente, buscando atingir os seus objetivos prévios, outrora estabelecidos no programa de governo ou mesmo negociados durante a campanha política. Já o papel dos atores é buscar maximizar seus ganhos com o mínimo de conflito, fazendo cálculos sobre qual é o melhor momento para implementar mudanças na agenda (GOODWIN, 1997) ou mesmo para mantê-la.

Para Scott e Baumgartner (2006), o Modelo de Equilíbrio Pontuado é marcado por mudanças rápidas, que são exemplificadas da seguinte forma: terremotos que acontecem sem aviso prévio e que mudam as estruturas em um curto espaço de tempo. Assim, o equilíbrio pontuado ocorre em duas situações como relata John (2003). A primeira pode ser vista como uma mudança na agenda a partir de um ponto médio ou como uma *leptokurtotic distribution*, onde se percebe uma forte alteração em um ponto específico, como uma variação pontual numa distribuição normal, como mostra a figura abaixo:

Figura 1 – *leptokurtotic distribution* baseado no Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones



Source: barnard.edu

A segunda situação é quando ocorre uma mudança política, tornando necessário se pactuar um equilíbrio necessário para a governabilidade. Com isso, o regime político importa. A vontade política sofre forte influência do tipo de regime – democrático ou autoritário – na determinação das ferramentas que serão utilizadas, se o convencimento ou a força – para obter os resultados políticos como informa Post (2010). Em regimes autoritários a vontade política é sinônimo da vontade do ditador. Porém, Post *et al* (2010:656) ponderam que a vontade política é mais que a tradução das preferências individuais do governo. Além disso, a vontade política tem forte influência do cenário, da conjuntura. Sendo sensível a agregação de preferências coletivas, mudanças institucionais e normas locais, sofrendo variações conforme os problemas, soluções, lugares e tempo.

Post *et al* (2010:658), definem a vontade política como um conceito multifacetado, composto por vários outros subconceitos, sendo assim um conceito complexo. Neste sentido, os subconceitos possuem três categorias. A primeira é a distribuição de preferências. Neste caso, as preferências das elites são particularmente importantes. A segunda categoria é a autoridade, capacidade, legitimidade dos formuladores chave de decisão ou reformadores. A terceira categoria é o compromisso com as preferências. A ausência de preferências sinceras em torno de reformas podem enfraquecer a vontade política, sendo facilmente ignoradas. Por isso, Scott e Baumgartner (2006) orientam sua pesquisa em busca de responder como o processo cognitivo humano interage com instituições políticas para produzir longos períodos de estabilidade política que são pontuadas por mudanças infrequentes.

Jones e Baumgartner (2005), alertam que o Modelo de Equilíbrio Pontuado se baseia em dinâmicas, que por sua vez são baseadas na alocação de atenção política para os tópicos políticos e na forma que sistemas políticos processam a informação,

determinando o que entra ou não na agenda. Nesta direção, Downs (1972) reforça para o processo dinâmico onde muitos problemas, especialmente certo tipo de problema social, aparecem e desaparecem da agenda pública rapidamente. Este movimento pode ser provocado pela ausência de consenso. Assim, Post *et al* (2010:663) afirmam que diferentes visões de um problema, sugerem fundamentalmente, diferentes soluções. E com isso, cria mais dificuldades para operar mudanças como pensa Tsebelis (2009) em sua teoria sobre *veto players* e a estabilidade decisória.

Uma outra variável utilizada no Modelo de Equilíbrio Pontuado é o orçamento dos governos. Tendo em vista que o orçamento pode ser utilizado como uma *proxy* para identificar o grau de envolvimento e vontade política com determinada política. Assim, para Jones *et al* (1999:1324), as mudanças no orçamento e nos programas obedecem às mudanças ocorridas em ambientes endógenos e exógenos, onde algumas podem desencadear mudanças e outras podem contribuir para a estabilidade. Ainda Jones *et al*(1999:1332), afirmam que a volatilidade do orçamento aumenta em áreas de governo dividido e diminui durante o período de governo unificado. Os autores sugerem que o discurso político causa aumento na volatilidade do orçamento. As variáveis utilizadas foram: o percentual de ações públicas vetadas pelo presidente e a polarização partidária dentro do congresso. As mudanças no orçamento não são atribuídas ao incrementalismo, mas ao equilíbrio pontuado que muda as regras e cria uma alteração na curva de distribuição normal dos recursos. Para Post *et al* (2010:654), a vontade política é interpretada como uma decisão de agir, é o governo em ação, fazendo política pública. A ausência de ação é portanto, uma característica da falta de vontade política com determinada temática, excluindo-a da agenda de políticas.

Para Rose e Baumgartner (2013), é possível entender o gasto com pobreza como um processo inercial que afeta o tamanho da economia, a severidade do problema e as conversas coletivas sobre os pobres. A visão que a sociedade tem sobre determinado problema e o grau de atenção dispensado pode gerar *feedbacks* para o governo, auxiliando-o na tomada de decisão. O *feedback* positivo descrito na teoria de Jones e Baumgartner (2012) poderia ser também entendida como as pesquisas que avaliam o desempenho dos presidentes, criando índices de aceitação, constituindo-se assim numa *proxy* para o *feedback* positivo.

Em termos de limitações do modelo explicativo, Jones e Baumgartner (2005), explicam que o equilíbrio pontuado é uma alternativa viável para o incrementalismo. Porém, o equilíbrio pontuado foi desenvolvido para explicar os subsistemas políticos e com isso, não serve como um modelo completo de escolha política no mesmo caminho que o incrementalismo serviu. John (2003), critica a limitação de cada teoria, onde elas não conseguem provar as causas das mudanças nas políticas públicas, apresentando problemas para explicar o que realmente importa para gerar as mudanças e em apontar as variáveis que as determinam. Ainda John (2003:488-489) reforça que no Modelo de Equilíbrio Pontuado uma ideia pode ganhar a atenção e quando isso acontece, essa ideia ganha espaço na agenda e se estabelece, sem que ninguém possa pará-la. Assim, o modelo se assemelha com os estudos de Kingdon, onde várias ideias competem entre si para ascenderem a agenda estratégica de governo, mas somente uma consegue chegar lá. A explicação é que essa ideia certamente atenderá os requisitos estabelecidos, como a aplicabilidade ou viabilidade para aquele tempo político. O tempo político pode ser entendido como uma mudança no sistema partidário, uma crise econômica, uma mudança do partido político no poder ou ainda a expressão de novas políticas na arena decisória.

Ainda na visão de John (2003), o limite do Modelo de Equilíbrio Pontuado é não conseguir responder as seguintes perguntas: até que ponto os fatores externos influenciam na tomada de decisão? Em qual ponto da “alteração da curva” começa a emergir a mudança pontual das políticas? O que o Modelo de Equilíbrio Pontuado nos diz sobre o tipo de políticas que emergem a partir do pacto ou o modelo somente quantifica estas políticas? O que pensam os atores que tomam as decisões para a formulação da agenda? É o que veremos a seguir.

O caráter de continuidade das políticas de combate à pobreza e a visão dos atores será tratado no capítulo 4. A seguir analisaremos a importância da burocracia

na formulação da agenda de combate à pobreza no Brasil, como uma hipótese explicativa para a manutenção da agenda.

3 A BUROCRACIA IMPORTA NA FORMULAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS

A burocracia é uma das partes mais importantes do processo de formulação das políticas públicas. É a burocracia quem operacionaliza a máquina pública, seja sob a orientação política, seja sob a orientação das regras e estatutos que podem definir a ação. Por estas características, detêm poder para decidir sobre a continuidade ou não de uma determinada agenda de políticas.

Entender seu funcionamento, suas preferências e como se articulam para formular a agenda de políticas de combate à pobreza é o foco deste capítulo. Para tanto, torna-se necessário compreender seu significado e resgatar as escolhas dos governos no passado e identificar o quanto as ações passadas condicionam e influenciam as decisões da burocracia na manutenção da agenda governamental.

Muitos conceitos e tipologias foram elaborados para definir a chamada burocracia moderna. Para Schneider (1994), os burocratas são todos os que trabalham nos principais cargos de governo, desenvolvendo funções estratégicas. Na visão de Bresser-Pereira (1998), os burocratas ou tecnocratas, cujo poder tem como base a técnica, são ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades e recebem salários elevados. Peters (1995:342) define burocracia como os representantes legítimos do Estado, com poder para formular ações e negociar recursos para a manutenção de sua existência e para a operacionalização dos seus planos. Já para Cardoso (1975:17), a burocracia é uma força que, no sistema capitalista, está subordinada socialmente a círculos que decidem os objetivos básicos. Neste sentido, Martins (1985:36) define a burocracia como fruto ou resultado da expansão do Estado capitalista, que requer profissionais com alto grau de conhecimento para executar o planejamento capitalista. Esta pesquisa leva em consideração o conceito de Burocracia elaborado por Loureiro *et al* (2010:79), que define a burocracia como composta por ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo. Eles tanto podem ser funcionários públicos de carreira quanto profissionais de fora do setor público que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais. A análise das autoras parte de duas vertentes distintas, que buscam a explicação da burocracia no processo de decisão das políticas e que podem ser identificadas na seguinte citação:

Podemos classificar os estudos em duas vertentes analíticas. A primeira tributária das discussões marxistas que aborda a burocracia pelo ângulo do caráter de classe do Estado e enfatiza processos de transformações macroestruturais por que passou a sociedade brasileira a partir da década de 1930 e que levaram a centralização do poder no Executivo federal e a expansão do aparato estatal e da burocracia pública. A segunda privilegia o estudo da burocracia pelo prisma de seus vínculos com as instituições políticas e o seu tema central pode ser sintetizado na discussão a respeito do dilema entre insulamento burocrático ou clientelismo/patronagem (LOUREIRO *et al*, 2010:77-78).

De acordo com Weber (1966:26), a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Portanto, o saber é o produto da luta pelo poder. Neste sentido, Bresser-Pereira (2007:10) aponta que as camadas altas dos grupos que formam a burocracia podem ser denominadas de “alta burocracia pública” ou “burocracia política”. Incluem-se os consultores na burocracia pública, porque eles são, geralmente, ex-funcionários que desempenham papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos. Consideram-se ainda os políticos, porque, por um lado - embora eles tenham, com frequência, origem burguesa e, mais recentemente, também origem trabalhadora - quando são bem-sucedidos, profissionalizam-se, e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Também, porque, por outro lado, os altos burocratas não eleitos desempenham papéis políticos.

Segundo Dortier (2010), o conceito de burocracia entrou na sociologia no início do século XX, na época em que se forjam na Europa as grandes administrações do Estado (o mundo dos funcionários), e também os sistemas de gestão das grandes empresas privadas e a burocracia dos grandes partidos de massa. Para Albrow (1970), a burocracia está carregada de sentidos, por vezes, contraditórios. Assim, a burocracia para alguns é sinônimo de eficiência e para outros significa morosidade.

Cardoso (1975:182) aponta para o risco de cooptação da burocracia por agentes do capital privado que agem como anéis de influência entre o campo da burocracia privada e pública. Nesta direção, Loureiro *et al* (2010:88) pensam que os anéis burocráticos são instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que os partidos políticos, pois são círculos de informação e pressão que permitem a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais. Já para Abrucio *et*

al (2010:51), o exemplo dos anéis burocráticos revela que a proteção autoritária da tecnocracia não necessariamente afasta o Estado do patrimonialismo, uma vez que os interesses privados relacionam-se nessa arena com a burocracia sem o menor controle público. Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção. Nada mais distante de um processo de modernização da administração pública, daí deriva a necessidade de controles. Cardoso (1975:183) argumenta sobre o tamanho do desafio do Estado em estabelecer controles que minimizem os desvios de conduta e as incertezas inerentes ao poder presente na seguinte citação: “como organizar o poder, como selecionar quadros para tornar possível combinar a cooptação com a representação, como definir as regras de governo, são problemas que não podem ser deduzidos do caráter do Estado. Este condiciona os parâmetros, mas não determina as combinações possíveis”, então, quem determina? Este é um dos desafios.

Ao pensarmos em uma burocracia que pode ao mesmo tempo ser híbrida, ao apresentar características técnicas e políticas, e ter um grau de autonomia suficiente para decidir sobre a agenda de políticas, faz-se necessário entender a constituição enquanto corpo pensante do Estado e dos governos. Com isso, é importante fazer uma digressão para entender os fatos políticos do período estudado. Assim, vamos para o nascedouro das políticas de combate à pobreza, no governo Vargas e para o início da formação da burocracia como a conhecemos hoje.

3.1 BUROCRACIA NO BRASIL: NOS TEMPOS MODERNOS DE 1930 A 1985

Em 1930, ocorre a Revolução Civil-militar com a deposição do governo oriundo de uma concertação política entre São Paulo e Minas Gerais (chamada República Café com Leite), pondo fim à chamada República Velha. Com isso, ascendem ao poder novas lideranças regionais com maior peso dos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul sob a influência de Getúlio Vargas, que assume o governo. Para Abrucio *et al* (2010:36-37), o modelo varguista foi a primeira estrutura weberiana destinada a produzir políticas públicas de larga escala. Além disso, criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo. A experiência de Getúlio Vargas em outros governos subnacionais e, pelo fato de ter sido ministro da Fazenda em meados da década de 1920, possibilitou a formação de um pensamento que o papel do Estado

deveria mudar, e isso necessitaria de uma burocracia forte e profissionalizada. Assim, tivemos ao longo de nossa história dois chefes do Executivo que assumiram antes uma função tecnocrática no ministério da Fazenda e que buscaram implementar mudanças na burocracia pública. O primeiro foi Getúlio Vargas com a criação do DASP e em segundo Fernando Henrique Cardoso com a criação do MARE (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O regime varguista foi permeado pelo autoritarismo e centralidade do poder na pessoa do presidente. Gouvêa (1994:73) lembra que, em momentos de crise ou em regimes autoritários, o que se observa é a autoproclamação da burocracia como representante do interesse público, que se equipa com recursos políticos para enfrentar toda sorte de 'inimigos' (grupos privados, políticos, Legislativo, corporações do próprio aparelho do Estado, entre outros). Neste sentido, a atuação da burocracia terá um maior ou menor destaque, conforme a abertura dos ocupantes temporários dos cargos do Governo ou pelas lideranças do Legislativo. Portanto, as situações não democráticas tendem a aumentar a autonomia de ação da burocracia.

Na democracia, os atores que formulam as políticas têm uma maior proximidade com a sociedade, diminuindo o afastamento da burocracia, com a criação de espaços de prestação de contas, de tomada de decisão participativa. Enfim, novos elementos são inseridos para evitar o insulamento. Na prática, ainda é possível observar a fortaleza da burocracia, por constituir-se em um ator com poder para apresentar as propostas técnicas diante de grupos que detêm apenas ideias abstratas, sem conhecimento dos recursos disponíveis para a futura implementação da política. Com isso, a burocracia conquista seu espaço, baseada muitas vezes, na assimetria de informações. Nem sempre seguindo os regulamentos e regras, mas as suas preferências pessoais e/ou partidárias.

Campello de Souza (1990:173) aponta que a democracia, por si, não garante a descentralização do poder entre os múltiplos atores. Ao analisar o Brasil no período de 1930 a 1964, a autora percebeu uma forte centralização do poder no Executivo, limitando a participação do Legislativo na formulação de políticas. Campello de Souza ressalta ainda a continuidade do *modus operandi* no período de mudança do Estado Novo (período ditatorial sem partidos políticos) para a democracia, quando os partidos políticos não participaram do processo de formulação, que é uma área específica dos técnicos da burocracia institucionalizada com o DASP. A autora lembra dois fatores responsáveis por manter os partidos políticos à margem do processo de formulação

das políticas. O primeiro é o fator ideológico presente no Estado Novo, onde Getúlio Vargas, como chefe do Executivo Federal, proclamava que seu governo não precisava de partidos políticos, precisava somente do povo e somente ao povo devia satisfação sobre suas ações.

O governo iniciado nos anos 30, com o desmantelamento da velha ordem, não ultrapassou os limites de uma modernização conservadora, sem qualquer reformulação radical da estrutura sócio-econômica existente. Encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:85).

Com o fim do Estado Novo, Dutra assume a presidência do Brasil. O ensaio da democracia pós-período autoritário foi governado por um militar que participou do Estado Novo de Vargas como ministro da Guerra. O equivalente hoje ao ministro da Defesa, apontando para um certo continuísmo da agenda de políticas. Dutra ficou no governo durante o período de 1946 a 1951, governando o Brasil com 10 ministérios e dando os primeiros passos para uma gestão pública planejada com a criação do Plano SALTE (saúde, alimentação, transportes e energia) e a Comissão Mista Brasil-EUA para o desenvolvimento (LAFER, 2002).

O cenário político sofreu mudanças, mas a continuidade foi sua principal característica no que tange a elaboração da agenda de políticas, com a manutenção da agenda de Vargas. As decisões eram concentradas em um pequeno grupo pertencente aos dois principais partidos políticos PSD e UDN, que pareciam agir com total autonomia dos partidos, demonstrando alto grau de indisciplina partidária, reforçando ainda a ideia de Getúlio Vargas sobre a pouca importância do sistema partidário e o forte personalismo. Para Loureiro *et al* (2010:91), como os partidos políticos não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, os burocratas desempenhariam nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram. De modo que é possível afirmar que os partidos políticos no período pós Estado Novo eram instrumentalizados por um pequeno grupo dominante, remetendo os partidos a uma função cartorial.

Peters (1995:338) vai além da análise onde os partidos políticos perdem espaço para influenciar sobre as políticas e argumenta sobre a possibilidade de o partido político definir a burocracia pública, os formuladores das políticas. Com isso, o autor demonstra que, na maior parte dos sistemas políticos contemporâneos, o impacto direto dos interesses partidários sobre a burocracia tem sido limitado

porvários instrumentos estruturais. O mais importante desses instrumentos é a institucionalização do sistema de recrutamento por meritocracia, de modo que os partidos não podem impor grandes mudanças de pessoal, quando mudam os partidos governantes. A inovação encontrada é o uso de duas burocracias, sendo uma pertencente ao partido e formada pelos critérios políticos e a outra pertencente ao Estado e recrutada pelo sistema meritocrático. Ambas as burocracias são responsáveis pela execução das políticas públicas. No Brasil, esta inovação é institucionalizada com a criação dos chamados cargos de confiança e gratificações, sendo o mais popular o DAS – cargo de Direção e Assessoramento Superior.

Algumas ressalvas são importantes para entender a complexidade do grupo que formula as políticas, uma delas é que o poder não é exercido de forma monolítica. O segundo ponto é a contradição e o conflito de interesses entre os atores. O terceiro ponto é que, mesmo contraditórios, os interesses se consolidam e se transformam em políticas. Para Loureiro *et al* (2010), é importante também perceber que o poder da burocracia nunca foi usurpado dos políticos, mas foi por eles concedido aos burocratas, mesmo em regimes autoritários. O que vale dizer que os políticos, por mais que reforcem o poder de decisão de agências específicas, sempre mantiveram a burocracia dependente da autoridade política.

A burocracia no período de 1930 a 1945 não conseguiu acabar com a influência de empresários, agricultores ou mesmo oligarquias políticas na ação do governo. Campello de Souza (1990:85) escreve:

A implantação de um Estado forte e centralizado significou não a marginalização dos interesses econômicos dominantes do período, mas sim uma redefinição dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses, velhos ou novos, com o poder central (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:85).

Para Nunes (2010), o corporativismo encontrava-se em pleno funcionamento junto com o antigo clientelismo, quando chega ao fim o Estado Novo e se inicia o período democrático de 1946. De modo que os novos partidos criados fizeram uso da estrutura montada, não pondo fim ao clientelismo. Os novos partidos, como reforça Nunes, renovaram e reforçaram a antiga gramática clientelista, como é possível verificar na tabela abaixo.

Tabela 1 – Burocracia federal e sua variação

Burocracia Federal	Estado Novo - Regime Autoritário – 1943	Democracia - 1952	Variação
Nº de Funcionários concursados	54164	79407	25.243
Extranumerários	91827	138491	46.664
Total	145.991	217.898	71.907

Fonte: Lafer, 2002. Elaboração própria.

Com a forte burocratização do governo, monopolizando a formulação de políticas no DASP, os partidos políticos foram obrigados (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:174) a gravitar em torno das políticas distributiva e regulatória, conforme classificação de Lowi (1964). Esta ação dos partidos os prejudicava na formulação de políticas públicas, tendo em vista que diretamente as deslegitimava, associando estas políticas, quase exclusivamente, ao clientelismo, à corrupção e a ineficiência. Nesta direção, Loureiro (2010:90) aponta que, devido a generalização do clientelismo no sistema partidário, o que pode diferenciar os partidos entre si é o grau de clientelismo que cada um se alimenta para manter seu eleitorado. Os autores reforçam a ideia que os partidos fazem do clientelismo uma estratégia de aquisição e consolidação de poder, o que se torna um obstáculo para sua institucionalização.

O DASP simbolizou a busca da racionalidade e da modernização da administração pública na sua época, como aponta Loureiro *et al* (2010). Para Campello de Souza (1990:96), o DASP foi criado em 1938 com a finalidade de realizar um estudo global do sistema administrativo do país, a fim que fossem instituídas mudanças em relação a sua economia e eficiência, mas na prática se transformou em um superministério.

As mudanças políticos-institucionais iniciadas com a revolução de 1930 redundaram na criação de uma extensa máquina burocrática não controlável por um Legislativo ou por qualquer outro organismo representativo da sociedade (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:103).

Em 1950, a lógica de insulamento da burocracia foi institucionalizada sob a justificativa de promover o nacional-desenvolvimentismo, de modo que a administração das políticas econômicas e as decisões estratégicas foram realizadas sem a participação dos partidos políticos (LOUREIRO *et al*, 2010:99). Um exemplo disso foi o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, como escreve Lafer (2002), onde os auxiliares diretos de JK para a implementação do Programa de Metas, eram

todos técnicos de alto nível, experimentados não apenas nas tentativas anteriores de planejamento como também em cargos políticos relevantes.

Bresser-Pereira (2007) aponta os órgãos estratégicos que são insulados e as áreas que recebem caracteristicamente um tratamento clientelístico.

O BNDES, assim como o Banco Central, a Petrobrás e alguns outros órgãos orientados para a coordenação econômica, seria a materialização da estratégia de insulamento burocrático que caracteriza o desenvolvimento econômico de países como o Brasil em que a burocracia pública joga um papel decisivo, mas a democracia nascente obriga os políticos ao exercício da prática do clientelismo. Enquanto os órgãos pertencentes principalmente aos ministérios sociais são objeto de repartição política entre os partidos que apóiam o governo e os órgãos relacionados com a infra-estrutura são relativamente preservados, os órgãos de coordenação econômica são insulados do clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 2007:18).

Para Abrucio *et al* (2010), JK valeu-se de sua experiência anterior no Governo de Minas Gerais para conjugar as gramáticas do clientelismo e do insulamento burocrático, utilizando o primeiro para a manutenção de sua base de apoio político e o segundo para a formulação e execução de seu projeto desenvolvimentista. Com esta estratégia, JK não confrontava a burocracia instalada, ainda conseguia atrair profissionais qualificados para o planejamento dos projetos políticos centrais de seu governo e mantinha espaço restrito para a manutenção de práticas clientelísticas. O governo de JK ocorreu durante o período de 1956 a 1961 e funcionou com 11 ministérios, sendo que, ao final do governo, o ministério do trabalho, indústria e comércio foi dividido em dois – o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência Social. Com esta estrutura, JK implementou o Programa de Metas que era composto por 31 metas específicas divididas em 5 grupos estratégicos – energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. A construção de Brasília era entendida como a meta principal ou meta síntese.

Cabe ressaltar que, analisando a ideia de afastar a burocracia das pressões clientelistas, pode gerar o efeito político de perda de apoio no Congresso Nacional e a insatisfação de grupos da sociedade, que defendem a transparência das ações do Estado. Por outro lado, a burocracia pode ser híbrida como é possível identificar no governo Vargas com o DASP e no governo de JK com a administração paralela, com áreas insuladas de um lado e áreas abertas a patronagem de outro (LOUREIRO *et al*, 2010). O segundo problema do insulamento é a restrição dos atores que participam da formulação das políticas, como lembra Nunes (2010). O afastamento da burocracia

exclui, em certa medida, a possibilidade dos partidos políticos, do Congresso e de grupos da sociedade ajudarem no processo de planejamento das políticas públicas. O terceiro problema é o excesso de formalismo, como ressalta Abrucio *et al* (2010:43), pois não só atrapalha na eficiência do Estado como também permite que formas patrimonialistas sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio das normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista. Um outro ponto negativo do insulamento é lembrado por Helal e Neves (2010:326), onde afirma que um Estado insulado pode estar excessivamente isolado da sociedade, o que pode levá-la a não colaborar com a implementação das políticas públicas desejadas pela população. Outro problema diz respeito ao risco do corporativismo: o insulamento burocrático pode tornar a organização pública um “ente egoísta”, propiciando aos funcionários públicos condições de utilizar o Estado para satisfazer seus próprios interesses, e não, o interesse público (SEITZ, 1978).

Crozier (1981:287) argumenta que as burocracias mais antigas já praticavam o insulamento. Um exemplo é a Administração Pública Francesa que, nos momentos de crise do Estado, esforçava-se para criar ‘castas’ completamente isoladas, de altos funcionários, que costumavam trabalhar de forma separada e longe das pressões, garantindo assim o funcionamento do Estado. A diferença deste grupo se estende ao processo de recrutamento, de treinamento, de remuneração e promoção.

No Brasil, o final do período de 1946 a 1964 mostrava não só o enfraquecimento do DASP, como também revelavam os limites das estratégias de insulamento e da administração paralela. Abrucio *et al* (2010:47) e Draibe (1994) descrevem o período de autoritarismo com o golpe militar de 1964 como um reforço ao processo de insulamento, com a criação de órgãos que passaram a compor a administração indireta. Neste sentido, Bresser-Pereira (2007) lembra a origem da clivagem burocrática no período do regime militar onde o foco de profissionalização foi orientado para a administração indireta. Com isso, havia surgido uma burocracia pública de alta qualidade, bem preparada, bem paga, que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento industrial de então. Assim, forma-se no país, dentro da burocracia pública, não obstante a mobilidade dos altos burocratas, uma nítida clivagem entre os altos funcionários públicos e os dirigentes das empresas estatais.

Tabela 2 - burocracia pública federal em 1960

Burocracia Federal	1960 – Governo JK
Nº de Concursados – aprovados pelo DASP	29.322
Demais funcionários	202.182
Total	231.504

Fonte: Lafer, 2002. Elaboração própria.

Mesmo com a política de insular um grupo da burocracia com a chamada administração paralela, é possível verificar na tabela acima que JK aumentou o número de funcionários comparado ao ano de 1952 que era de 217.898. De acordo com Lafer (2002:107), persistiram, neste período, as nomeações por apadrinhamento, os empregos de favor com o objetivo de manter o apoio político.

Abrucio *et al* (2010) explica que, no período de 1964 até o fim do regime militar, houve uma forte nacionalização ou universalização das políticas públicas, principalmente as políticas sociais. As áreas como educação, saúde, saneamento e habitação receberam atenção especial do regime, de modo que a burocracia especializada era deslocada para as áreas estratégicas estabelecidas pelos militares, que fortaleceram a administração indireta. E as áreas que estavam fora do campo da prioridade ficavam sob a responsabilidade da administração direta, que quase sempre, como lembra o autor, funcionava como uma burocracia ineficiente, por conta do peso de fatores como a patronagem, o cartorialismo e a falta de incentivos à profissionalização.

O fato é que o moderno welfare state brasileiro, em termos de abrangência e estabilidade de políticas, foi fortemente alavancado pelo regime militar, embora esse processo tenha sofrido uma série de vicissitudes, advindas das suas características autoritárias e tecnoburocráticas (ABRUCIO *et al*, 2010).

Uma das justificativas para o aumento da burocracia federal no período militar é a universalização das políticas, com a consequente expansão dos serviços. Porém, na visão de Lafer (2002:172), o crescimento da burocracia não pode ser exclusivamente imputado a necessidade de um aumento na capacidade operacional administrativa, tendo em vista que 86 mil vagas foram para a contratação de motoristas, porteiros e guardas, expressando um comportamento populista na direção de obter apoio social para a legitimação do regime.

Tabela 3 – Número de funcionários da burocracia federal

Ano	Nº de Funcionários	Variação
1952	217.898	-
1960	231.504	13.606
1966	700.031	468.527

Fonte: Lafer, 2002. Elaboração própria.

De acordo com Cardoso (1975:202), o regime militar se caracterizou por uma espécie de delegação da política para a economia e pela emergência do tecnocrata como personagem político. Com efeito, o poder presidencial transfigurou-se em símbolo sancionador e o Estado passou a secretar, no sigilo das reuniões de altos funcionários, por si, as decisões políticas, não as tornando públicas.

3.2 BUROCRACIA NO BRASIL: NOS TEMPOS PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Os fatores que levaram ao regime autoritário não são os mesmos que levam à democracia, como apontam O'Donnell e Schmitter (1988). De modo que o processo de transição carrega consigo muitas incertezas, que variam conforme a duração e a severidade do regime, e nos resultados das primeiras eleições pelos seguintes fatores: morte das principais lideranças de oposição, esvaziamento da sociedade civil, medo de participar, ausência de motivação política, entre outros. No Brasil, a abertura política foi gradual. No ano de 1985, foram realizadas eleições indiretas para Presidente da República com dois candidatos, sendo Paulo Maluf pelo Partido Democrático Social - PDS (candidato da situação) e Tancredo Neves pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (candidato da oposição).

Assim, Tancredo Neves (PMDB), um experiente político, vence as eleições indiretas para a presidência do Brasil, recebendo 480 votos do colégio eleitoral contra 180 votos de Paulo Maluf. Por motivos de doença e posterior falecimento, Tancredo Neves não toma posse. José Sarney (PMDB), vice na chapa de Tancredo Neves, toma posse na Presidência da República para o período de 5 anos de governo. O novo presidente assume a agenda política de Tancredo Neves e, em fevereiro de 1987, convoca uma Assembleia Constituinte para a elaboração da nova Constituição, que foi promulgada em 1988 com o título de Constituição Cidadã.

Na análise de Loureiro *et al* (2010:108) da democracia pós 1988, as decisões fundamentais sobre as políticas públicas encontram-se nas mãos do Executivo, e a

burocracia continua sendo seu principal *policymaker*, já que a incapacidade de exercício da função governativa parece ser ainda característica central dos partidos políticos. Neste sentido, Pacheco (2010:289) lembra que, no presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressional ao presidente, através de negociação de acordos sobre pastas e cargos de ministros. Os cargos em comissão existentes em ministérios, fundações e autarquias federais representam cerca de 4% do total de ativos.

Para Abrucio *et al* (2010), as mudanças realizadas no governo de José Sarney (PMDB) não foram capazes de alterar a configuração dos interesses estabelecidos. O autor exemplifica com a ação de extinguir o DASP em 1986 e criar para o seu lugar a Secretaria de Administração Pública, ligada diretamente à Presidência da República, que parece não ter conseguido funcionar na prática. Segue um breve diagnóstico da burocracia na gestão do presidente José Sarney (PMDB):

A fraqueza política do governo Sarney também ocorria na relação com os servidores públicos, que à época passavam tanto por problemas de desorganização do Estado – saída dos quadros mais antigos, piora nos salários, falta de perspectiva de carreira – bem como, de reorganização sindical em meio a democratização do país (ABRUCIO *et al*, 2010:55).

As mudanças continuam com a transformação da FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, tendo como modelo a ENA – *École Nationale d'Administration* da França. Essa ação levou a criação da carreira dos gestores públicos – especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Ainda Bresser-Pereira (1998) observa que é uma carreira de altos administradores públicos que recebem uma orientação rigorosamente burocrática (com excesso de controle), voltada para a crítica ao passado patrimonialista e não para o futuro.

No governo de Fernando Collor de Mello (PRN), as ações foram no sentido de desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais (ABRUCIO *et al*, 2010). Na visão de Abrucio *et al* (2010), no governo Itamar Franco, chegou-se a fazer diagnósticos sobre a situação da burocracia. Porém, os avanços só se darão na gestão de FHC com a implementação da Reforma do Estado com a criação do MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, baseando suas ações em experiências internacionais.

Para Bresser-Pereira (1998:182), o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) encontrou uma cultura fortemente burocrática, cujo inimigo naquele momento era o patrimonialismo. No governo Collor, o inimigo era a corrupção. Então, quando Itamar Franco assumiu o governo, a resposta encontrada para a burocracia foi mais controle formal e rigidez sobre todos os processos, instituindo a Lei das Licitações (Lei 8666) e a criação da Secretaria Federal de Controle, de modo que não houve mudança de paradigma burocrático – a luta para pôr fim ao patrimonialismo e a corrupção impediram avanços no sentido da modernidade gerencial.

Sobre o funcionamento da burocracia no governo FHC, Loureiro *et al* (2010:106) afirma que o governo fez uso de duas estratégias. A primeira foi a segmentação da burocracia e a segunda foi a nomeação de um secretário-executivo para os ministérios cedidos aos partidos de sua base de sustentação no Congresso. Essa ação tinha como objetivo garantir que as decisões tomadas seguissem a orientação geral do núcleo do governo. Esta ação pode ser vista também como uma decisão estratégica de coordenação política para evitar possíveis desvios de meta e indisciplina programática por parte dos ministros oriundos de partidos políticos diferentes. Pacheco (2010:294) explica que, no governo de FHC, houve uma alteração do conceito de profissionalização da burocracia, que passou a ser entendido como a capacidade de mensurar e avaliar resultados, controlar custos e buscar eficiência, comunicar, comparar resultados e avaliar desempenho.

Bresser-Pereira (1998:179) afirma que a preocupação maior do governo Collor era cortar custos, reduzir o tamanho da máquina do Estado e demitir. Porém, segundo o autor, havia também uma preocupação com a qualidade da burocracia e dos serviços gerados pelo Estado. Ainda assim, o governo Collor diminuiu o número de servidores públicos, mesmo que estudos apontassem a ineficiência quase que generalizada como problema maior a ser resolvido. Um estudo realizado, no início do governo Itamar Franco, diagnostica que a burocracia existente apresenta uma baixa capacidade para formular, planejar e controlar as políticas públicas. O estudo ressalta ainda a inexistência de um plano de carreira e de uma remuneração atrativa (BRESSER-PEREIRA, 1998:180).

No sentido de aumentar a profissionalização do setor público e aumentar sua eficiência, Spink (2001:141) faz referência às iniciativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID na aprovação de 100 ou mais programas no período de 1990 e 1995, nos quais os componentes ‘fortalecimento’ e ‘reforma do Estado’ estavam sempre presentes. Neste sentido, havia também o financiamento do Banco Mundial para os programas de ‘modernização do setor público’ para os países da América Latina na década de 90 e a ONU, na sua assembleia Geral de 1996, orientava seus parceiros e agências a concentrar suas atividades no desenvolvimento de recursos humanos e no treinamento para a eficiência da gestão pública. Portanto, não parece ser um movimento interno de modernização da burocracia, mas uma ação coordenada por organismos multilaterais em diversas partes do mundo, com foco em países em estágio inferior de desenvolvimento.

De acordo com Pacheco (2010) e BID (2007), o Brasil vem sendo considerado um dos países latino-americanos onde o serviço civil é dotado de maior grau de profissionalização. A profissionalização é entendida aqui como o cumprimento dos requisitos básicos do modelo burocrático clássico weberiano, como o recrutamento meritocrático no ingresso do serviço público por meio de um sistema formal e impessoal de exames consistentes. Para Pacheco (2010:278), uma das explicações para a posição destacada do Brasil é o fato de ter sido o primeiro país latino-americano a constituir corpos permanentes de Estado. Um outro fator foi a institucionalização da forma de ingresso no serviço público por meio de concurso, inscrita na Constituição de 1988. A autora segue o raciocínio explicativo com a inserção da variável política na escolha da burocracia:

O modelo de formação da burocracia é até hoje inacabado, tendo sempre convivido com outras formas de ingresso e de permanência nos quadros de pessoal - interinos, extranumerários, outras formas de vínculo precário, além dos cargos de livre nomeação. A explicação corrente remete a politização da máquina pública, por meio do clientelismo e do poder de nomeação utilizado pelos governantes como moeda de troca no jogo político-partidário. (...) entre os anos de 1995 e 2008 a despesa com pessoal do Executivo federal passou, em valores correntes, de R\$ 31,5 bilhões para R\$ 110,3 bilhões, o que equivale a um aumento de 450% (PACHECO, 2010:278; 281).

Neste sentido, é possível perceber, na tabela abaixo, o aumento crescente de contratações em cargos de confiança na categoria de Direção e Assessoramento Superior – DAS, bem como o quantitativo de gratificações sob a gestão e escolha do Executivo.

Gráfico2 – Nº de cargos de confiança e gratificações do Executivo federal (1997-2010)



Fonte: Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Em uma análise mais apurada sobre os ocupantes dos cargos de confiança, é possível perceber um alto grau de profissionalização. E por profissionalização entendemos que:

Profissionalização equivale à existência de corpos fortemente protegidos por meio de disposições rígidas, homogêneas e extensivas a todos indistintamente, dificilmente alteráveis, que permanecem no imaginário de todos como a solução para o que é considerado o principal obstáculo à constituição dos corpos permanentes do Estado: seu uso político clientelista (PACHECO, 2010:292).

No governo Lula, as atividades de controle interno da burocracia eram executadas pela Secretaria Federal de Controle, da Controladoria Geral da União (LOUREIRO *et al*, 2010:106). Neste sentido, Abrucio *et al* (2010:67) entende que o governo Lula continuou uma série de iniciativas oriundas de experiências anteriores com foco na modernização do Estado, particularmente, no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem da Controladoria

Geral da União (CGU), um instrumento no combate à ineficiência e a corrupção. Assim, é importante perceber as inovações administrativas, principalmente no acompanhamento das políticas sociais, como o Programa Bolsa Família. Um dos exemplos citados pelo autor, como ponto fraco na gestão Lula, foi o chamado 'loteamento dos cargos públicos' entre vários partidos políticos, fragmentando o governo e impedindo a disseminação das boas práticas entre os ministérios.

Ao analisar o ingresso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental, cargo criado no sentido de profissionalizar a administração pública com a inserção de altos burocratas (BRESSER-PEREIRA, 1998), Cruz (2010) faz uma síntese da distribuição destes profissionais, que pode ter referência com a agenda estratégica do governo Lula, assim temos:

Conforme órgão supervisor de carreira 67% dos membros estão concentrados em 10 ministérios: Planejamento, Orçamento e Gestão (22%); Fazenda (14%); Presidência (14%); Justiça (10%); Educação (9%); Cultura (9%); Minas e Energia (8%); Saúde (7%); Desenvolvimento Social e Combate à Fome responsável pelo Bolsa Família (7%) (CRUZ, 2010:322-323).

Em relação ao perfil destes gestores especialistas, Cruz (2010) mostra que cerca de 40% são mestres e 25% são doutores. Já em relação à graduação, são diversas as áreas, confirmando o caráter generalista da carreira. Fica visível, na distribuição dos altos funcionários acima, aprovados nos últimos concursos, quais áreas são consideradas estratégicas para o governo.

3.3 BUROCRACIA COMO UM ATOR HÍBRIDO

Para a compreensão das políticas atuais, no sentido de entender sua continuidade no tempo e na sua matriz, passa a ser *locus* de análise a burocracia atual, seu formato e recrutamento, como uma *proxy* para suas preferências na escolha dos temas para a agenda governamental. Assim, parte-se do princípio que a burocracia recrutada por um regime meritocrático, via concurso público, é uma burocracia mais voltada para as políticas de Estado, sem comprometimento partidário e de governo, com um grau de autonomia baseada na estabilidade das carreiras públicas. Já o recrutamento realizado via partidário, com apadrinhamento, valendo-se de padrões clientelístico e de patronagem, tende a gerar um corpo de técnicos comprometidos com o governo que está no poder, com isso, seguindo

disciplinarmente suas instruções, apresentando um grau de autonomia restrita, devido a sua condição temporária no cargo, que em muitos casos não chega a ficar uma gestão completa de 4 anos. Neste cenário, onde os técnicos trabalham juntos, compartilham decisões, discutem agendas de políticas, surge uma pergunta sobre o grau de influência dessas variáveis na formulação da agenda de políticas de combate à pobreza e na continuidade de agenda. A despeito dos mitos de que todo funcionário de carreira é competente e que todo funcionário oriundo de indicação política é incompetente, apresentaremos uma discussão que traça um rumo diferente e desconstrói, em certa medida, essa imagem.

Para tanto, é necessário discutir números desta burocracia por gestão governamental, criação de carreiras específicas para a gestão de política pública, e em especial a política social, consideradas como um avanço rumo a eficiência das políticas. A política salarial, para a burocracia federal, também se constitui numa variável que incentiva à participação de pessoas com alta qualificação na administração pública, tornando atrativa a carreira pública.

A burocracia pública moderna foi discutida amplamente nos trabalhos de Max Weber, onde era vista como uma fonte de poder por deter domínio sobre o funcionamento da máquina pública, com capacidade de influenciar na formulação da agenda. A atualidade da visão de Max Weber sobre o poder técnico da burocracia pode ser visto no contínuo interesse da arena política em criar controles e reduzir o grau de autonomia decisória desse corpo de técnicos. De acordo com Olivieri (2011), o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo. E, por outro lado, como alerta Peters e Pierre (2010:23), uma burocracia forte é caracterizada por seu papel no cumprimento da lei, não apresentando riscos para a democracia. Na visão dos autores, a natureza de garantidora do cumprimento da lei da gestão pública é salvaguarda contra o clientelismo, a corrupção e o favorecimento pessoal. Já para Borges (2010), a capacidade de os políticos instrumentalizarem eleitoralmente as políticas governamentais está vinculada ao seu poder de influência, direto ou indireto, sobre o comportamento da burocracia, com o emprego da chamada politização da burocracia.

Assim, Olivieri (2011) entende que a moderna burocracia pública exerce, portanto, autoridade política, o que a coloca no centro da disputa pela divisão do poder, que se materializa, principalmente, na disputa pelos principais instrumentos de

exercício do poder: os cargos públicos. Em relação à participação de postos em cargos gerenciais, Peters e Pierre (2010:26) afirmam que há muitas circunstâncias sugerindo que a inclusão de pessoas eleitas para cargos administrativos não conduz a uma maximização do desempenho do sistema administrativo. O argumento mais importante contra o maior envolvimento de políticos no gerenciamento do setor público é que tal inclusão significa não tomar o gerenciamento como uma questão séria, ou pelo menos atribuir a ele o mesmo valor dispensado aos processos eleitorais.

Outrossim, pode existir conflito entre os atores políticos e técnicos quando as preferências e convicções entram em cena, gerando crises de subordinação, onde ninguém está disposto a ceder sobre a melhor política a ser formulada. Em tempo de crise de representatividade, a burocracia aparece como defensora das políticas nacionais necessárias embasada em um saber técnico, já os políticos aparecem como defensores de políticas paroquiais, voltadas para o voto. Em síntese, é como se o burocrata visasse o cidadão e o político visasse ao eleitor na hora de decidir sobre a agenda de políticas. Por outro lado, quem detêm o aval do povo para, em seu nome, tomar decisões é o político eleito, tornando complexo o arranjo da formulação da agenda.

De modo que, para Olivieri (2011), a burocracia moderna é sinônimo de disciplina, e no âmbito estatal, também de autoridade política. Sua força está em ser, ao mesmo tempo, objeto (enquanto instrumento de dominação do líder sobre os dominados) e sujeito (pois controla os meios de dominação, a técnica e o conhecimento advindo do cargo). Por causa disso, a burocracia carrega em seu bojo dois princípios conflitantes: a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição do exercício da autoridade. A disciplina é uma variável relevante para compreender a tomada de decisão da burocracia instalada e dos políticos nos cargos de direção, em termos de orientação partidária. A disciplina da burocracia impacta diretamente na autonomia decisória, onde o burocrata segue normativamente o comando do seu soberano, sem alterar o conteúdo da política. Já a disciplina política dialoga com o programa de governo, com os projetos partidários e opções ideológicas sem inserir preferências pessoais ou divergentes do partido. Este componente torna o cenário previsível, do ponto de vista da escolha da agenda de políticas.

Com isso, Peters e Pierre (2010:26) esclarecem as expectativas sobre os papéis que deverão desempenhar os atores políticos e técnicos.

Do servidor de carreira espera-se que propicie a continuidade, a expertise e a lealdade. Do representante eleito espera-se que traga legitimidade, julgamento político e orientação política. Burocratas são algumas vezes acusados de tentar monopolizar as ações políticas por meio de sua especialização e controle dos procedimentos no governo, enquanto os políticos são acusados de microgerenciamento e tentativas de politizar o dia a dia da gestão pública e do pessoal. Certamente, gestores públicos não podem ignorar os políticos, mas também devem assegurar a manutenção da posição correta desses no governo (PETERS; PIERRE, 2010:26).

A dicotomia entre meritocracia e clientelismo gera diferentes análises, como demonstra Olivieri (2011). A autora afirma que, se a política, quando dentro da administração pública, significa clientelismo, ou seja, a distribuição de recursos públicos segundo critérios patrimonialistas – critérios não universalistas e não democráticos –, as soluções que necessariamente se apresentam é tirar a política da burocracia, reforçando a dicotomia entre política e burocracia, e isolar a burocracia da política, insulando-a. Nesse sentido, Rouban (2010:342;348) explica que a criação de burocracias profissionais na primeira metade do século XX é o resultado da aplicação simultânea de dois princípios: subordinação a uma hierarquia (disciplina) e separação das carreiras administrativas de influências partidárias (insulamento burocrático). Assim, entende que as nomeações são outro meio de politização, mas a escolha política é normalmente controlada de modo considerável pela necessidade de recrutar indivíduos competentes que já tenham muita experiência em assuntos administrativos. Caso contrário, um elenco político, um “governo de estranhos” (HECLO, 1978) é criado, em grande medida rejeitado por servidores públicos de carreira. Como Ball e Peters destacam: “embora seus mestres políticos possam querer controlar a burocracia, a *expertise* da burocracia é crucial para o governo efetivo e para o sucesso de qualquer governo eleito (BALL e PETERS, 2000:221). Portanto, de acordo com Borges (2010), quanto menor o grau de institucionalização da burocracia e das políticas públicas, e quanto maior a politização das nomeações dos cargos de médio e alto escalão, tanto mais provável será verificarmos a prevalência da lógica da maximização eleitoral. E as políticas de combate à pobreza têm mostrado um grande potencial para agregar preferências eleitorais, que são traduzidas como votos.

Para Peters e Pierre (2010:337), todos os servidores são políticos porque se exige que tomem decisões políticas, adaptem-nas e expliquem-nas, em outras palavras, que realizem um trabalho de natureza política que obviamente não está limitado à mera aplicação de normas jurídicas ou econômicas. O fato de que os servidores públicos são seres pensantes impede considerá-los como máquinas que não têm nenhuma liberdade de julgamento. Rouban (2010:335) acredita que, para os servidores públicos do início do século XXI, a politização representa uma ameaça ao seu *status* profissional e ao equilíbrio estratégico entre administração pública e política que vem sendo gradualmente alcançado.

Nesse caso, Rouban (2010:341) acrescenta que a politização significa que não apenas a atividade do funcionário público, mas também sua carreira, dependem mais de normas políticas que profissionais definidas pelas administrações e regulamentadas por lei. O primeiro engano tem a ver com o fato de que a politização pode ser perfeitamente legal e legítima, porque o governo democrático implica que as escolhas dos eleitores devem realmente ser implementadas, e não esquecidas pela burocracia.

Nesse sentido, Borges (2010) argumenta que, diferentemente dos burocratas de alto escalão, os representantes eleitos são mais sensíveis às pressões sociais e fatores eleitorais de curto prazo. Portanto, para Olivieri (2007), as nomeações para os cargos de livre provimento são feitas com base na lógica da formação da coalizão de governo, ou seja, com base nos mesmos critérios das negociações entre o Palácio do Planalto e os partidos políticos, e as lideranças regionais. Com isso, os cargos e as relações pessoais entre os nomeados estruturam a atuação da burocracia na visão da autora.

Essa atuação da burocracia, com poderes políticos, pode ser um caminho para explicar as decisões de continuidade das políticas. De acordo com Peters e Pierre (2010:19), políticos e gestores deveriam ser pensados como diferentes elementos de um mesmo processo de formulação e de implementação de políticas. No entanto, políticos e gestores diferem nos modos de se relacionar com a sociedade e vice-versa. A agenda de políticas pode dialogar com o anseio da sociedade, exigindo dos atores uma sensibilidade para as demandas sociais.

A forma de recrutamento da burocracia pode influenciar no tipo de relação com a sociedade e na formulação da agenda governamental, conforme nos propomos a discutir na próxima sessão.

3.3.1 Burocracia híbrida: meritocracia *versus* clientelismo

A entrada na administração pública é geralmente por concurso público ou via cargos de livre provimento. Mas nem sempre as regras foram as mesmas para nomear. Assim, percebe-se, em cada governo – de Sarney (PMDB) a Lula (PT) – um ordenamento distinto. É importante lembrar que essas regras condicionam o perfil da burocracia envolvida nos cargos-chave responsável pela agenda de políticas. De acordo com Peters e Pierre (2010:337), todos os especialistas em administração pública (ABERBACH *et al*, 1981; PETERS, 1988; PIERRE, 1995; BRESSER, 2007) concordam que a politização da administração pública pode aludir a pelo menos três fenômenos distintos: a politização como participação do servidor público na tomada de decisões políticas; a politização como controle de nomeações e carreiras; e a politização como envolvimento político dos servidores públicos. Esses três fenômenos podem ocorrer de forma combinada. Além desses fenômenos, vale incluir ainda a politização da agenda de políticas de combate à pobreza, operacionalizada pelos atores híbridos, recrutados por concurso e/ou por indicação política para os cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS.

Para Praça *et al* (2012:94), os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram fruto da reforma administrativa iniciada em 1967, sendo formalizados em dezembro de 1970. Dois anos depois, eles foram divididos em duas categorias: direção superior e assessoramento superior. São também separados em níveis de 1 a 6, sendo que salário e atribuições aumentam progressivamente. Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e atuam sobre a hierarquia no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões.

Para Marengo (2013:3-4), os cargos de confiança (CCs) oferecem uma *proxy* adequada para um recorte do fenômeno do *spoil system*. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha determinado a realização de concurso público como procedimento de seleção de cargos administrativos abaixo dos postos de primeiro escalão (ministros, secretários), ainda há quantidade significativa de cargos públicos nos níveis federal, estadual e municipal, cujo provimento pode ser feito por livre nomeação pelo titular do Poder Executivo, e que são frequentemente utilizados como moeda para o pagamento de apoio e lealdade política passada ou futura.

Estas nomeações podem influenciar diretamente nas políticas que ascendem à categoria de políticas estratégicas de governo, entrando na agenda.

Para Lopez *et al* (2015:33), a prerrogativa de nomear para a alta burocracia política, sem controles congressuais relevantes, dá ao chefe do Executivo maior liberdade para escolher nomes que estarão à frente da implementação da agenda de governo e, a depender de sua habilidade política, permite-lhe imprimir maior unidade de ação à sua coalizão. Assim, aumenta a margem ou autonomia dos governos eleitos para a prática da patronagem com os cargos públicos.

Praça *et al* (2012) aponta algumas regras utilizadas na nomeação para os cargos de livre provimento, observando que houve mudança conforme alternância partidária PSDB-PT. Assim, temos:

Durante o governo FHC, os ministros eram responsáveis pelo preenchimento dos cargos em comissão de DAS 1 a 4. Os níveis 5 e 6 podiam ser escolhidos diretamente pelo presidente, mas não há evidências de que este se envolvia nas escolhas de cargos de confiança além dos secretários-executivos dos ministérios (ocupantes de cargos NES — Natureza Especial). A partir de junho de 2003, o ministro da Casa Civil, na época José Dirceu, passou a ter competência para escolher os funcionários que ocupariam os cargos de DAS. Dois anos depois, o presidente Lula editou um decreto exigindo que 75% dos cargos de DAS dos níveis 1 a 3 e 50% dos cargos de nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira (PRAÇA *et al*, 2012:95).

As regras para ocupação dos cargos de livre nomeação mudaram de uma gestão para outra, provocando a entrada de um número maior de funcionários de carreira nos cargos de DAS. Alguns autores defendem a seleção interna e a valorização dos funcionários de carreira. Com isso, Lopez *et al* (2014) alegam que o recrutamento interno confere maior *expertise* e capacidade de planejamento dentro do ciclo das *policies* (LEWIS, 2008,2009,2011), além de menores incentivos à corrupção (MENEGUIN e BUGARIN, 2012). Por outro lado, pode-se alegar ser a seleção externa responsável por renovar práticas administrativas, reduzir a ineficiência e fomentar inovação no setor público (PACHECO, 2010, 2011; MORANTO, 1998) ou mesmo aumentar a profissionalização.

Com isso, alguns esforços foram feitos no sentido de tornar a burocracia mais profissionalizada e a serviço do cidadão. E uma das soluções implementadas foi o seu afastamento político, com a criação de ilhas de excelência ou uma administração paralela, responsável pelos assuntos considerados estratégicos para o governo. Com isso, numa análise por governo, temos algumas evidências das variáveis que

condicionaram, em grande parte, a ação da burocracia federal na formulação da agenda de políticas.

Para Abrucio (2010:538), o governo Sarney propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, traduzida na realização de concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia. Vale lembrar que nesse mesmo governo foi criada a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, reconhecida pela alta capacidade técnica dos seus ocupantes.

De acordo com Abrucio (2010:539), Collor assumiu o governo com o cenário de crise fiscal. Assim, a soma destes aspectos com a crise fiscal do Estado redundou, na década de 1990, num cenário administrativo em que o maior incentivo ao funcionário público estava no final da carreira com a aposentadoria integral. Enquanto isso, seus salários minguavam e crescia a parcela das gratificações no rendimento, as quais dependiam mais da força política de cada setor que do mérito medido por avaliações de desempenho. Esta percepção infelizmente foi transformada, com a Era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate político: a ideia de Estado mínimo e o conceito de marajás. Algumas ações iniciadas nesse período, no sentido de realizar a “desburocratização do Estado”, não tiveram sucesso.

Ainda, Abrucio (2010:539) fala sobre o governo Itamar como um governo sem grandes feitos para a burocracia federal. Com isso, afirma que o governo Itamar chegou a produzir diagnósticos importantes sobre a situação da administração pública brasileira (principalmente o trabalho organizado por Andrade e Jaccoud, 1993), mas que não tiveram grande iniciativa reformista. Já a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi bastante ativa. Entre os seus pilares, estava a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser Pereira.

Em relação aos gastos dos governos FHC (PSDB) e Lula (PT) com pessoal, incluindo as contratações de DAS, em suas respectivas gestões, seguem as tabelas com os números ano a ano para comparação.

Tabela 4 - variação percentual média na despesa líquida de pessoal e na receita corrente do governo central nos mandatos de FHC e Lula (1996-2010)

Mandato	Variação média de despesa líquida corrente com pessoal	Variação média da receita do governo central
FHC 1	8.2	16.4
FHC 2	7.7	14.4
Lula 1	12.5	14.2
Lula 2	12.9	11.2

Fonte: Costa e Lamarca, 2013.

Ao analisar os dados, o governo Lula (PT) apresenta um aumento substancial na despesa média com pessoal. Ao comparar os governos de FHC (PSDB) e Lula (PT), percebe-se que houve uma inflexão com a mudança de governo e uma estabilização em seguida, com baixa variação na média de gasto com pessoal, na comparação entre o primeiro e segundo governo de Lula. No primeiro governo FHC, as despesas com pessoal superam o segundo governo, reflexo, em certa medida, das ações voltadas para a reforma administrativa. Já a variação média da receita decresce em cada governo, tornando o percentual médio de gasto com pessoal mais evidente, em função da proporcionalidade inversa.

Tabela 5 - participação da despesa líquida com pessoal na receita corrente (RC) do governo central brasileiro: 1996-2010 (R\$ milhões correntes)

Ano	Despesa líquida de pessoal da União em R\$ (A)	Receita corrente do governo central da União em R\$ (B)	% de despesas com pessoal na receita corrente da União em R\$ (A/Bx100)
1995	37.825,50	127.093,60	29.8
1996	40.900,90	152.271,10	26.8
1997	44.529,70	175.271,10	25.4
1998	47.944,50	200.358,90	23.9
1999	51.571,00	218.022,10	23.7
2000	56.093,30	252.517,50	22.2
2001	59.212,20	289.410,90	20.5
2002	64.415,90	343.073,00	18.8
2003	70.213,90	384.447,00	18.3
2004	79.959,90	450.590,00	17.7
2005	82.761,70	527.324,60	15.7
2006	102.496,70	584.067,50	17.5
2007	112.596,00	658.884,40	17.1
2008	130.636,90	754.735,50	17.3
2009	149.648,80	775.406,60	19.3
2010	166.590,50	890.137,00	18.7

Fonte: Costa e Lamarca, 2013.

Os números mostram que o governo Lula aumentou consideravelmente as despesas com pessoal em valores absolutos ano a ano, bem como se percebe um aumento na receita corrente, tornando possível tais gastos. A realização de concursos, a criação de carreiras, o aumento no número de ministérios e a expansão dos serviços públicos em algumas áreas podem explicar o aumento gradual no gasto com pessoal. Uma explicação também é possível para os gastos com pessoal no governo FHC, considerados baixos, comparados com os realizados no governo Lula. Assim, vale levar em consideração a conjuntura econômica do período, com a recente estabilidade via implementação do Plano Real, contexto internacional com crises econômicas, instabilidade institucional com os reflexos do *impeachment* do presidente Collor, altas taxas de desemprego e baixo crescimento econômico. Com isso, poucos concursos públicos foram realizados, mesmo com o esforço via MARE de criar uma nova burocracia.

Tabela 6 - percentual de ocupantes de DAS nos níveis de função 1-6 em relação ao total de servidores públicos ativos do governo central 1997-2010

Ano	Força de trabalho ativa do Executivo	Ocupantes de DAS de todos os níveis	%
1997	578.680	17.607	3.04
1998	564.320	17.183	3.04
1999	545.333	16.306	2.99
2000	536.321	17.389	3.24
2001	531.296	17.995	3.39
2002	530.662	18.374	3.46
2003	534.392	17.559	3.29
2004	538.077	19.083	3.55
2005	548.210	19.925	3.63
2006	573.341	17.797	3.1
2007	573.727	20.187	3.52
2008	583.367	20.597	3.53
2009	601.117	21.217	3.53
2010	630.542	21.870	3.47
média 1997-2010	562.098,9	18.792	3.34

Fonte: Costa e Lamarca, 2013.

A diferença entre os anos de 1997, primeiro governo FHC e 2010, último governo Lula, é de 51.862 servidores. Esses números reforçam a ideia de que o governo Lula entendeu como importante para a sua gestão aumentar o número de servidores federais, via concurso público e via livre nomeação, para executar seu

programa de políticas públicas. Com isso, os cargos de livre nomeação – DAS também tiveram um crescimento de 4.263 cargos, comparando os anos de 1997 e 2010. Em suma, o governo Lula aumentou a máquina pública e os seus gastos com pessoal cresceram na mesma proporção. O cenário econômico do período foi favorável com a diminuição do desemprego, crescimento econômico, inflação baixa e diminuição da desigualdade social. Nesse mesmo espaço de tempo, percebeu-se um aumento da classe média, que tende a demandar por mais serviços públicos.

A entrada de novas pessoas na administração pública pode mudar a forma de relacionamento entre a burocracia e o governo. Para Rouban (2010:341), as administrações mais autônomas são normalmente aquelas que têm competência técnica ou científica, ao passo que as mais vulneráveis são aquelas com um nível bastante baixo de *expertise*. Reforçar a especialização administrativa ou transformar servidores públicos em administradores pode contribuir para debilitar o controle político exercido sobre essas administrações. Algumas burocracias ministeriais também podem impor seu ponto de vista sobre os ministros quando são apoiados por *lobbies* poderosos e bem organizados em seu setor econômico. De acordo com Peters e Pierre (2010:23), ao menos em uma perspectiva histórica, a noção de “burocracia forte” frequentemente invoca uma imagem de burocracia a serviço de si mesma, ou autorreferenciada, sem influência externa. Porém, no dia-a-dia dos governos, pode ser possível observar variações e distintos graus de insulamento.

Quando observamos os governos, é possível identificar diferentes abordagens na relação governo e burocracia. De acordo com Abrucio (2010:544), o segundo governo FHC começou com a extinção do MARE e foi marcado, na maior parte do tempo, pelo empobrecimento da agenda da gestão pública, decerto que os avanços na área fiscal representavam continuidade com as reformas anteriores. Para o autor, Lula assume o governo e a agenda de reforma do setor público não é priorizada. Mas, é possível identificar que as regras de nomeação para cargos de livre provimento sofrem alterações regimentais, com forte centralização de decisões na Casa Civil.

Em uma análise normativa, é possível afirmar que o governo consegue, por sua vontade, orquestrar as ações da burocracia? Para Rouban (2010:349), é difícil para um governo solicitar a servidores públicos que implementem políticas públicas que sejam contrárias a suas convicções ideológicas, ainda que sejam convocados a trabalhar como profissionais perfeitamente neutros. Com isso, o autor assume que a burocracia tem preferências e pode agir de acordo com elas. Além do mais, se houver

uma proporção elevada de servidores públicos, torna-se óbvio que a vontade política da administração pública estará sujeita a restrições particularmente fortes por razões eleitorais. Daí, a necessidade de se criar e manter uma burocracia híbrida, que ao mesmo tempo contemple a meritocracia com arranjos patronais, e que gere, ao fim, um compromisso com o governo vigente e não com o Estado brasileiro em termos de agenda das políticas públicas.

Neste sentido, Abrucio (2010:544) identifica um certo hibridismo na burocracia instalada e argumenta sobre o possível impacto no sucesso de algumas políticas públicas setoriais, ao afirmar:

Mesmo assim, há uma enorme heterogeneidade entre estes níveis de governo, com uma grande parcela deles ainda vinculada ao modelo burocrático tradicional ou, pior, às formas patrimoniais – ou ainda a uma mistura estranha, mas comum, de ambos os modelos. Ocorreram também diversas inovações nas políticas públicas, muitas vinculadas à área social. Mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. Saúde, educação e recursos hídricos constituem áreas com maior transformação (ABRUCIO, 2010:544).

De acordo com Peters e Pierre (2010:16), as burocracias fazem a política e, em certo sentido, fazem a lei. As leis aprovadas pelos legisladores são, por vezes, genéricas e requerem elaboração pela administração (KERWIN, 1999; PAGE, 2000). A regulamentação das leis preparadas pela burocracia não apenas torna seu sentido claro, como permite a aplicação da *expertise* de servidores de carreira para a política. A questão está nos usos políticos da burocracia para atingir determinado objetivo seletivo ou pessoal.

Neste contexto, Rouban (2010:350) indaga se os servidores públicos constituem, portanto, uma força política capaz de influenciar as políticas governamentais? É possível argumentar que os servidores públicos têm mais influência sobre um setor especializado, quando os usuários apreciam particularmente seu trabalho. A politização é mais forte, quando pode atrair o apoio de vínculos funcionais estreitos com grupos de pressão externos e, por outro lado, de um sindicato forte que tenha vínculos mais ou menos fortes com um partido político.

Então, como podemos identificar e medir se a burocracia está politizada? Rouban (2010:346) fornece algumas pistas a seguir:

É sempre bastante difícil para os pesquisadores medir o grau de politização. Podemos levar em consideração a rotação do pessoal nomeado para cargos delicados ou analisar biografias de modo a identificar redes políticas dentro das administrações públicas. As entrevistas devem ser sempre interpretadas com grande preocupação, visto que é obviamente raro encontrar funcionários públicos seniores que afirmem que sua única qualificação é ser amigo do ministro! Na maioria dos casos, a politização só pode ser demonstrada por meio de dados históricos comparativos que mostram tendências de recrutamento e carreiras (ROUBAN, 2010:346).

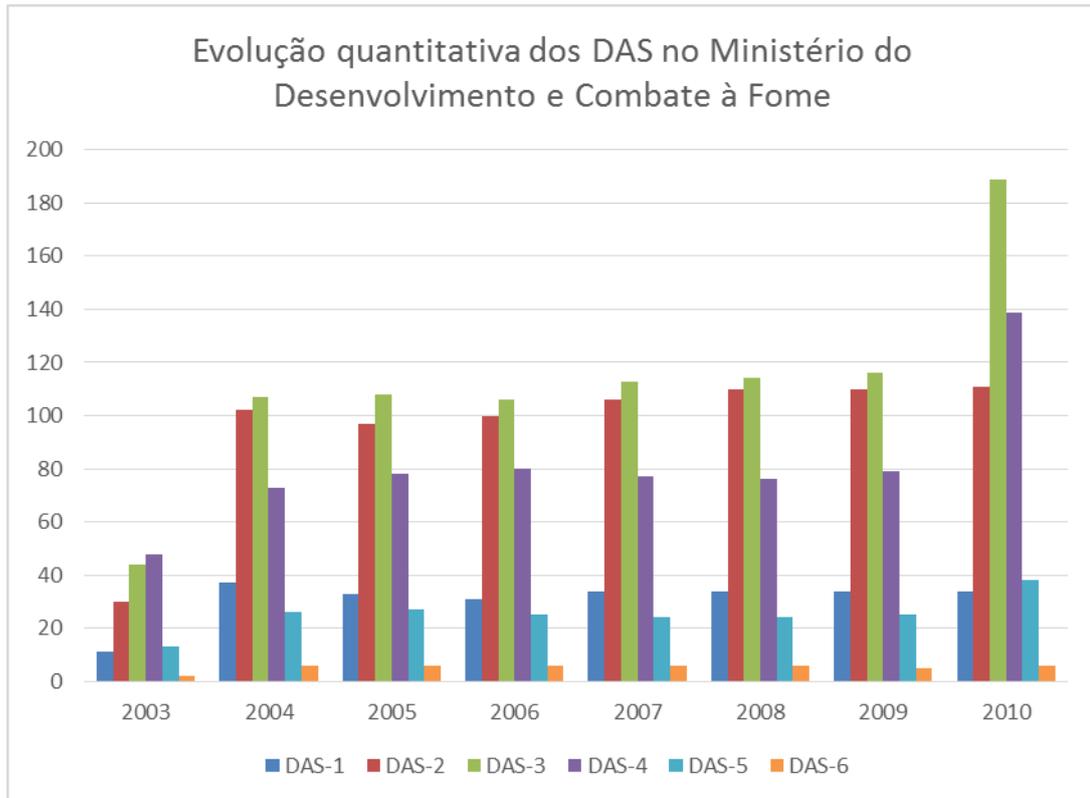
Olhando para o governo Lula e pensando na burocracia a serviço ou não da política, Abrucio (2010:546) entende que a pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos. O autor afirma que isso ocorreu para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Com isso, Abrucio afirma que o uso político é ruim para a boa condução das políticas públicas. Será que a solução seria mesmo isolar os burocratas?

Para Rougan (2010:348) é um equívoco isolar a burocracia objetivando evitar a politização. Assim o autor afirma que estabelecer “administrações políticas” paralelas também é arriscado, porque elas podem criar uma separação entre os servidores públicos e os funcionários eleitos. Isso poderia levar a um colapso generalizado na comunicação dentro do governo.

Na análise por área de governo, Abrucio (2010:547) fala sobre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado no governo Lula (PT). Para o autor, o trabalho do MDS está ancorado em um conjunto competente de técnicos e numa estratégia de monitoramento bem formulada. Por mais que seja possível observar a entrada constante de pessoas via cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), o perfil técnico é o mais esperado em um contexto em que a agenda se torna estratégica para um determinado governo.

O gráfico abaixo mostra a distribuição dos cargos por nível de DAS, sabendo que o nível de 1 a 3 compreende funções mais técnicas e o nível de 3 a 4 remete à funções gerenciais.

Gráfico 3 – Evolução quantitativa dos cargos de DAS no MDS (2003-2010)



Fonte: Lopez *et al*, 2015.

Ao analisarmos o gráfico acima, é possível perceber de imediato um crescimento progressivo ano a ano do quantitativo dos cargos, com uma inflexão em 2010, quando ocorre um aumento dos DAS 3 e 4. Esta mudança pode ser justificada pelo ano eleitoral e pela necessidade de acelerar projetos a fim de mostrar resultados positivos com reflexos eleitorais. O aumento no fluxo de contratações, pode ter contribuído para uma mudança no perfil da área social, tornando-a mais profissionalizada. Esta mudança pode ajudar a desconstruir a imagem de uma área mais sensível à prática de ações clientelistas, sendo um espaço de acomodação de afilhados políticos, sem atentar para a meritocracia.

4 CONTINUIDADES NA AGENDA DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Este trabalho de pesquisa defende que existe continuidade na agenda de combate à pobreza no Brasil. Assim, o argumento defendido é que as políticas públicas formuladas a partir do governo de Getulio Vargas, marcadamente no período de 1930 a 1945, foram sofrendo reformas e ajustes, mas sem grandes inflexões pelos governos focos desta análise. Com isso, o DNA da política ou sua matriz permaneceu inalterada ao longo do tempo, com uma interpretação predominante entre os formuladores de que a pobreza é sinônimo de ausência de renda.

A continuidade pode ter sido construída ao longo do tempo pela existência de um pensamento semelhante, um certo consenso entre os formuladores e políticos que exerceram o poder sobre as políticas públicas e sobre a agenda governamental. Assim, a ideia aqui é descrever e observar o caráter de continuísmo nas políticas de combate à pobreza ao longo dos governos pós-redemocratização com o uso de algumas categorias de análise, tais como: arena distributiva da política, focalização, pobreza como ausência de renda, pobreza como ausência de alimentos, descentralização gerencial e, por fim, política de governo *versus* política de Estado.

Para estudar as políticas sociais e sua formulação, precisamos partir de um ponto de análise. Para Draibe (2003:66), o ponto de partida é o nosso histórico sistema de proteção social, construído a partir da influência do Estado desenvolvimentista, onde ficam claros os princípios de justiça social e de solidariedade em que se fundamentou, assim como suas características institucionais. Mas não se pode desconhecer, por outro lado, que nos anos de 1980, tal sistema já havia sido, de algum modo, alterado por um primeiro ciclo de reformas iniciados na década de 30, como afirma a autora a seguir.

São conhecidas as características do sistema brasileiro de proteção social, construído entre 1930 e aproximadamente os anos de 1970: um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego – cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das

decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que deles mais necessitavam (DRAIBE, 2003:67).

Por outro lado, Pereira (2009), ao analisar o trabalho de Costa (2009), argumenta que é possível identificar uma nova agenda de política pública que buscou introduzir um conjunto importante de inovações no setor social, mesmo diante das restrições impostas pela necessidade do ajuste. As principais inovações de política social da década de noventa incluem o Programa Bolsa Escola, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e o Fundo de Combate à Pobreza. Costa (2009) apresenta ainda evidências claras de que a linha de atuação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, principalmente a partir de 2004, consolidou e ampliou os programas de transferência de renda já criados no governo de Fernando Henrique Cardoso. A visão dos autores sobre a existência de inflexão é diferente da visão adotada neste trabalho. As políticas de transferência de renda seletivas adotam os mesmos critérios das políticas formuladas na década de 30 e 40, quando também adotavam um caráter seletivo, focado em um determinado público, e utilizam a transferência de recurso monetário para indivíduos como forma de incluí-los no mercado. Sendo que, nos tempos de Getúlio Vargas, essa inclusão se dava como trabalhador e nos tempos mais recentes como consumidor. As características formadoras das políticas são semelhantes, não apresentando inovações, mas pequenas reformas.

Alguns autores mais críticos como Costa (2009:696) acreditam que a Constituição foi gradualmente desfigurada e o projeto reformista foi destruído. Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo Estado Regulador e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. A dimensão da seguridade social apresentou regras institucionais que definiram as condições de financiamento por fundo público e afirmaram certos critérios de universalidade para acesso aos benefícios. Esse arranjo foi viabilizado pela articulação entre a esfera governamental e a esfera privada; pelo fortalecimento dos governos municipais e estaduais na área social, e por fim pelas inovações trazidas pelos programas de transferência de renda. Nesse sentido, o desenvolvimento da política social ganhou autonomia relativa em relação à política econômica, sendo

assumidas como prioridade a questão do combate à pobreza, à miséria e à desigualdade social.

Segundo Freitas (2007:68), o redesenho dos sistemas de proteção social começa em meados da década de 1980 em alguns países do Cone Sul, e na virada dos anos 90 em outros, perseguindo objetivos comuns: a) descentralização dos programas e políticas; b) maior participação comunitária; c) focalização do público-alvo; d) concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio e e) integração dos programas e políticas, ampliando seus efeitos sinérgicos. No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu a assistência social como política pública e, em dezembro de 1993, foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A implementação da LOAS foi extremamente difícil, tendo em vista o processo de reestruturação do Estado, a tradição conservadora e clientelista presente no enfrentamento dos problemas sociais e o paralelismo de ações que continuou a existir e inclusive se ampliou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Programa Comunidade Solidária.

Para Tiezzi (2004:49), dotar o país de um sistema eficiente e democrático de proteção social é tarefa complexa e difícil. Não se esgota nas responsabilidades fundamentais do governo federal e não se realiza de uma hora para outra. Sobretudo, desmontar desigualdades historicamente construídas não é tarefa de um governo, mas de gerações. O autor lembra que, durante períodos de recrudescimento autoritário, o sistema de proteção social consolidado ao longo do tempo acabou se caracterizando por um esforço de gasto relativamente elevado (cerca de 18% do PIB), grande centralização administrativa, escasso controle democrático, grandes ineficiências operacionais e uma estrutura de benefícios com baixo conteúdo redistributivo. Além disso, uma rede complexa de interesses e de direitos adquiridos envolvendo políticos, funcionários, fornecedores e beneficiários privilegiados dificulta a reestruturação do sistema. Neste sentido, foi extremamente importante assinalar a importância da formação de uma equipe social politicamente coesa, identificada com a estratégia de desenvolvimento social proposta pelo chefe do Executivo e tecnicamente competente, para o êxito dos mecanismos de coordenação e articulação (TIEZZI, 2005:55).

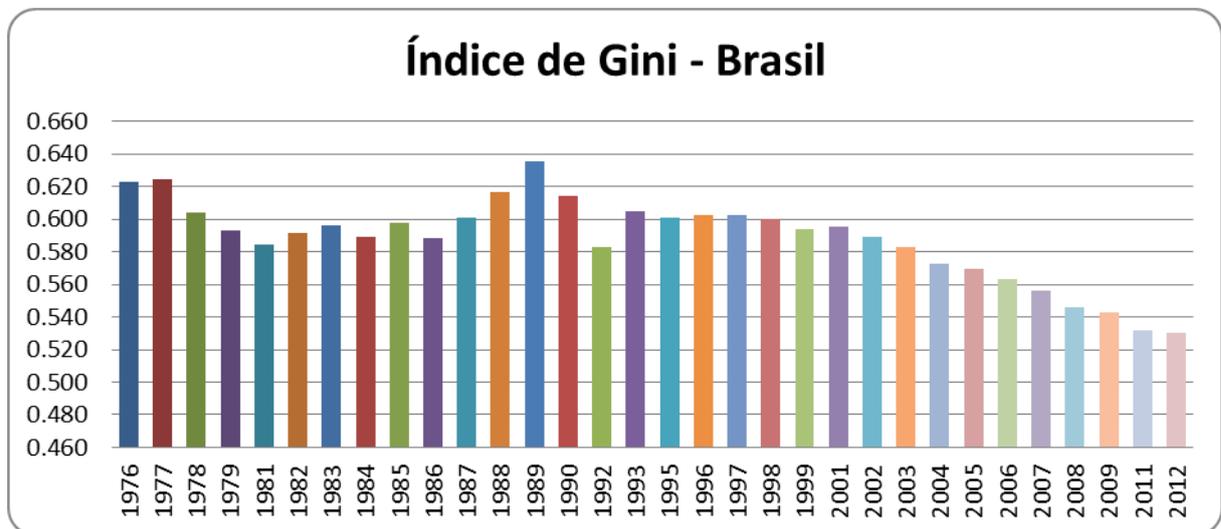
Segundo Fleury (2004:17), o sistema de proteção social construído no Brasil, dos anos 1930 aos anos 1980, combinava as modalidades de seguro social e de assistência social. Na primeira modalidade, relacionada às áreas da previdência e

saúde, os benefícios eram vinculados a contribuições prévias e vistos como privilégios. A diferenciação de prestações por categoria ocupacional tornava o sistema de seguro social fragmentado e hierarquizado. Já a modalidade de assistência social era reservada aos segmentos da população sem vínculos trabalhistas formais, consistindo em ações emergenciais e pontuais realizadas a partir de uma perspectiva ‘caritativa e reeducadora’, devido à associação da pobreza a desvios comportamentais e disfunções sociais.

De acordo com Arretche (2000:169), no período da ditadura militar houve a consolidação do sistema de proteção social, um conjunto de organizações que atuavam de modo fragmentado, desarticulado e descontínuo. Assim, o que se convencionou em chamar de política assistencial no Brasil é a agregação de programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que esta ação tivesse qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático a pobreza.

Mesmo com a contínua ação dos governos na direção de diminuir os efeitos da pobreza, a desigualdade de renda diminuiu lentamente, como é possível observar no gráfico abaixo:

Gráfico 4 – índice de Gini/Brasil (1976-2012)



Fonte: IBGE

A desigualdade de renda, calculado pelo índice de Gini, aponta para momentos históricos significantes que provocaram oscilações positivas no sentido de equilibrar a distribuição de renda. Assim, é possível perceber da década de 80 uma forte queda da desigualdade com os resultados do Plano Cruzado a partir da estabilização dos

preços ao consumidor no governo de José Sarney. E em seguida, já no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, uma suave e contínua queda do índice, que permanece com tendência decrescente durante todo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Anterior ao período demonstrado no gráfico acima, Melo (1991:271) retrata o que aconteceu entre os anos de 1930 a 1945, onde o campo teórico que balizava as decisões de políticas sociais se articulava em torno da ideia de incorporação. A solução encontrada foi a segmentação e regulação dessa incorporação, cuja apreensão teórica exige o conceito de cidadania regulada de Santos (1979). Nesta, os direitos sociais são conferidos aos grupos ocupacionais que, por sua vez, são reconhecidos e regulamentados pelo Estado enquanto demandantes legítimos de direitos. Para Melo (1991:273), durante o regime militar o eixo analítico se desloca da problemática da estagnação para a questão do desenvolvimento econômico ou crescimento *versus* distribuição de renda.

Neste sentido, Arretche (2000:170) faz um retrospecto de algumas ações que estruturaram o campo das políticas sociais anteriores ao período de redemocratização do Brasil. Assim temos:

- LBA – Legião Brasileira de Assistência: criada em 1942 como esforço nacional pela entrada do Brasil na II Guerra Mundial. Com o final da guerra passou a operar como agência assistencial na defesa da maternidade e da infância, dirigidas pelas primeiras-damas do país e financiada com recursos oriundos dos IAP's e de donativos. Com a unificação dos institutos previdenciários, em 1966 foi transformada em fundação e integrou-se às agências da área previdenciária. Possuía estrutura de escritórios regionais e operava sem alinhamento com as políticas desenvolvidas pelos estados e municípios;
- INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, especializado na intervenção no campo da alimentação e nutrição, também era responsável pela formulação, financiamento, coordenação e execução de programas baseados em estrutura organizacional fortemente centralizada. Era responsável pela merenda escolar e distribuição de cestas básicas;

- FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor: nasceu centralizado em 1964, operava através das FEBEMS, ligadas aos governos estaduais. Responsável por formular políticas de bem estar direcionadas ao menor, além de repassar recursos, via convênios para as FEBEMS.

Faleiros (1980) *apud* Silva (2012: 90-91) sinaliza que, no período da ditadura militar, a política social expandiu-se e modernizou-se como estratégia do Estado na busca por adesão e legitimidade ao tipo de governo. A unificação, uniformização e centralização da Previdência Social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passou a ser tratada como questão técnica e atuarial. Em 1967, os acidentes de trabalho passaram para a gestão do INPS, apesar de certa contrariedade das seguradoras privadas. A previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural (Fundo de Apoio ao Trabalhador Rural) (1971), que adquiriu um caráter mais redistributivo, já que não se fundava numa pequena taxa dos produtores. A cobertura previdenciária alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e os autônomos (1973) e os ambulantes (1978). Em 1974, criou-se a Renda Mensal Vitalícia (RMV), no valor de meio salário mínimo, para os idosos pobres, que tivessem contribuído ao menos um ano para a Previdência Social. Outros avanços no campo da política social ocorreram na fase da ditadura militar, tais como: a instituição do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974), que incorporou a Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Em 1977, após uma reforma administrativa, foi criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS). Ao mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas, mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando, conforme Behring (2003), um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pudesse e para quem não pudesse pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social, de acordo com Vianna (1998). Outra herança é a de que, mesmo com uma

ampliação dos acessos públicos e privados, milhões de pessoas permaneciam fora do alcance das políticas públicas, além do aumento gradual da desigualdade de renda.

Neste sentido, Couto (2010:163 *apud* SILVA, 2012:105) faz um histórico da assistência social, assim temos:

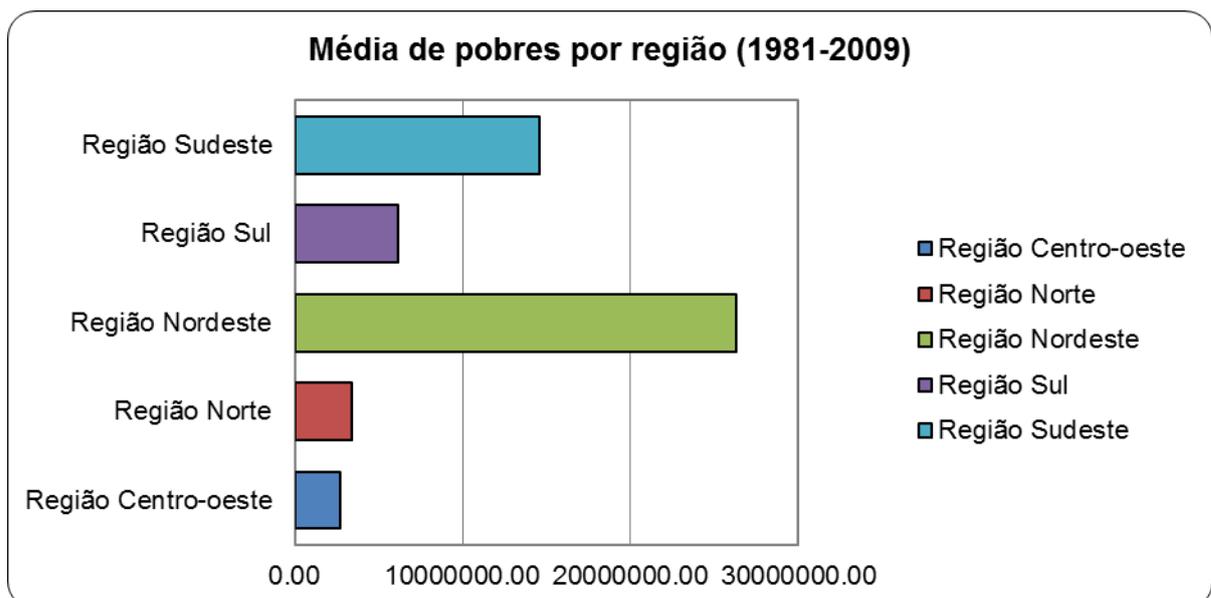
- 1934: Atendimento às famílias de prole numerosa; Amparo aos desvalidos; Amparo à maternidade e à infância; Organização de colônias agrícolas para habitantes das zonas empobrecidas ou sem trabalho. Não há definições de programas institucionais na área, ficando essa atendida pela filantropia, tendo um caráter de ajuda aos necessitados;
- 1937: Amparo à infância e à juventude; Aos pais miseráveis, assiste o direito de invocar o auxílio e a proteção para subsistência e proteção de sua prole;
- 1940: Plano de Alimentação ao Trabalhador;
- 1942: Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA);
- 1946: Assistência à maternidade, à infância e à adolescência; Assistência aos desempregados;
- 1950: Programa de Alimentação de Gestantes e Programa de Alimentação Escolar;
- 1964: criação da Fundação do Bem-Estar do Menor;
- 1967: Lei especial disporá sobre assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação das pessoas com deficiência; Necessidade de apontar fonte de custeio para benefícios. As respostas à questão assistencial são institucionalizadas a partir de 1972;
- 1972: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para o grupo materno-infantil;
- 1977: Programa de Complementação Alimentar e Programa de Alimentação do Trabalhador;
- 1985: Programa de Suplementação Alimentar;

- 1986: Criação da Secretaria Especial de Ação Comunitária; Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional do Leite para as crianças pobres.

Para Melo (1991:271-272), a política social não era avaliada pelos *policy-makers* por sua capacidade de reduzir as taxas de iniquidade, mas como um instrumento de integração. Uma análise mais detalhada revela que a agenda pública era dominada por uma elite técnica modernizadora composta, por um lado, de ideólogos e técnicos desenvolvimentistas, e por outro, da elite tecnoburocrática do complexo organizacional do Ministério do Trabalho que controlava a agenda social do Estado. O *trade off* referido entre taxas aceleradas de crescimento e maiores níveis de equidade social se colocava no quadro de discussão sobre a destinação das reservas técnicas da previdência social e num plano mais geral, na controvérsia previdência *versus* assistência.

Para o período de análise desta pesquisa, o gráfico abaixo apresenta a média de pessoas em situação de pobreza por região, justificando a entrada do tema pobreza na agenda dos governos.

Gráfico 5 – média em valores absolutos de pessoas em situação de pobreza por região (1981-2009)



Fonte: IBGE

Conforme o gráfico, a região Nordeste e Sudeste apresentam as médias mais elevadas de pessoas em situação de pobreza, sendo a região Nordeste a que mais recebe recursos federais para o Programa Bolsa Família. A continuidade de políticas que não resolvem substancialmente o problema da pobreza é uma situação recorrente, sendo tratado por Melo (1991:272) como uma forma de banalização da política social e a instrumentalização política do aparato organizacional. Citando como exemplo o que ocorria no Ministério do Trabalho e Institutos de Aposentadoria e Pensão durante a implementação do Plano de Metas (que se acentua após a vigência da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960) como ilustrativas do jogo político subjacente à formação da agenda pública populista.

Para a formação da agenda em tempos mais recentes, no sentido de identificar o que as pessoas estabelecem como principal problema do país, segue tabela com uma lista que, conforme o peso significativo de citações, pode contribuir no processo de decisão das políticas a serem formuladas. Esta pesquisa foi realizada pelo Instituto Datafolha. Frente à pergunta “Qual foi o principal problema do país no período de 98 à 2003?”, foram obtidas as respostas abaixo:

Tabela 7 - principal problema do país 1998-2003 (resposta espontânea e única, em %)

Categorias	dez/98	set/99	Jun-00	dez/00	Mar-01	dez/01	fev/02	set/02	fev/03
desemprego	49	51	48	39	37	31	32	42	34
fome/miséria	5	5	4	9	6	13	9	5	15
violência/segurança	3	6	13	12	10	10	21	18	14
saúde	16	12	10	12	12	11	10	8	7
inflação	*	*	1	2	1	1	1	1	5
educação	7	4	6	6	7	5	5	6	3
corrupção	1	2	3	3	2	7	3	1	2
salário	2	3	2	4	3	3	3	2	2
economia	4	2	2	2	3	2	2	2	3
habitação	1	1	0	1	0	1	1	0	1
desigualdade	*	*	*	*	*	*	1	*	*
reforma agrária	1	0	1	1	0	0	0	0	0
tráfico	*	*	*	*	*	*	0	*	*
crise de energia	*	*	*	*	*	*	*	*	*
outro problema	2	6	6	7	14	9	6	7	9
não sabe	8	6	5	4	6	6	7	6	6

Fonte: DATAFOLHA

A ideia desta tabela é tentar inferir algum tipo de influência dos dados produzidos por pesquisas de opinião na formação da agenda governamental. Com base na tabela acima, é possível afirmar que o desemprego é considerado o principal problema do Brasil, sendo um dos fatores que podem contribuir para o agravamento da pobreza, gerando distorções na distribuição de renda. Ainda com base na tabela, vale considerar o aumento da preocupação com a fome e a miséria, que ao final do ano de 2003 chega a apresentar valores três vezes superiores ao início da pesquisa em 1998. Neste sentido, Melo (1991:274) entende que a incorporação da política social à dinâmica da acumulação, expressa na constituição de complexos empresariais em torno da política social (oferta de serviços privados), entendida pelos críticos como uma dimensão da não política. Este debate se processou numa escala mundial sob o comando ideológico do Banco Mundial, que passou a difundir a fórmula *redistribution with growth*, no que foi seguido pela OIT, que introduziu a abordagem das *Basic Needs*. Esta problemática foi internalizada pela elite governamental e pelos *policy-makers* durante o governo Geisel e adquire expressão programática no II PND, assumindo uma tradução organizacional com a criação de ministérios e conselhos ministeriais na área social. Igualmente, a alocação de recursos na área social passa a ser priorizada e as taxas de crescimento do gasto social se expandem fortemente.

Para comprovar o caráter de continuidade das políticas de combate à pobreza no Brasil foram destacadas as categorias que seguem abaixo. A ideia é identificar a matriz das políticas, que não sofrem inflexões ou fortes mudanças ao longo do tempo. Sendo possível, apenas, identificar reformas e incrementalismos, como aponta Baumgartner e Jones, no seu modelo de Equilíbrio Pontuado.

4.1 VARIÁVEIS DE CONTINUIDADE: CATEGORIAS DE ANÁLISE

Arena distributiva

A ideia de políticas insuladas, afastadas de interferências políticas, formuladas e gerenciadas por técnicos qualificados parece ser a visão normativa preponderante no campo acadêmico. Mas estas características nem sempre são garantia para uma boa política, de modo que o *locus* onde a política nasce importa. Importa para explicar e mesmo prever seu comportamento e resultados.

Ao longo do tempo, as políticas públicas formuladas para as pessoas em situação de pobreza demonstraram características semelhantes, uma delas é a arena onde foram formuladas – arena distributiva. O Brasil, desde a redemocratização, apresentou políticas de cunho distributivos, modeladas em políticas focadas no incremento/transferência de renda ou políticas de combate à fome, com a distribuição de itens alimentícios, como no caso do governo de José Sarney (PMDB) com o ticket-leite. A distinção entre as arenas foi inaugurado por Lowi (1964), onde as classificou como regulatória, distributiva e redistributiva.

Conceitualmente, a arena regulatória é caracterizada pela distinção entre beneficiados e prejudicados, sendo baseada no conflito de interesses e no jogo de poder. A arena redistributiva é caracterizada pela oposição de grupos, marcada pelo conflito em que uns ganham e outros perdem. As ações realizadas neste campo aumentam o poder do Executivo, de suas agências e comitês governamentais. Já a arena distributiva é descrita pelas decisões individualizadas, onde não há desfavorecidos ou conflitos de interesses. Neste sentido, Souza (2009) caracteriza a arena distributiva como:

a unidade primária seria individual, a firma, a corporação e o governo trabalhariam a curto prazo e a coalizão seria algo importante. Na relação entre as unidades de interesses não comuns, não haveria interferência mútua e sem os interesses partilhados. Estaria mais presente a cooptação e a patronagem ou proteção e não o conflito e o compromisso (os líderes políticos querem evitar o confronto) e, neste sentido, não ocorreria confrontação entre perdedores e favorecidos. Na estrutura de poder, as elites não entrariam em choque, existiria uma estrutura estável, no lócus de decisão a importância do comitê do Congresso ou agência de governo e no tocante à implementação, a presença de agência centralizada em unidade funcional primária (bureau). Sem confrontação entre perdedores e favorecidos e o conflito seria individualizado e associado, em casos específicos, com a privatização do público (SOUZA, 2009:167).

Souza (2009) ainda faz referência aos impactos possíveis de cada arena, ressaltando que a arena distributiva apresenta políticas públicas focada na distribuição de melhorias individuais e geralmente instrumentalizadas pelo clientelismo. Enquanto na arena redistributiva a redistribuição de benefícios é realizada entre grupos sociais, tirando recursos de um grupo para outro, buscando equidade e provocando conflitos, a arena regulatória procura definir regras e procedimentos para regular o comportamento dos atores para atender interesses da sociedade, sem benefícios imediatos para qualquer grupo.

Partindo da compreensão analítica da arena distributiva sobre o comportamento das políticas públicas nos governos pós-redemocratização, é possível apontar uma certa continuidade no *modus operandi*. Em termos empíricos, as políticas sociais, desde a redemocratização com o governo de José Sarney (PMDB), apresentam características semelhantes entre si, com uma organização gerencial que sofreu variações em cada governo. No governo Sarney, as políticas com foco na diminuição da pobreza estavam direcionadas para as crianças que sofriam com a desnutrição. A instituição executora era a LBA, que era reconhecida pelas ações assistencialistas. No governo de Fernando Collor (PRN), a política de combate à pobreza é mantida e permanece com a distribuição de leite e distribuição de cestas básicas, ações estas implementadas pela LBA.

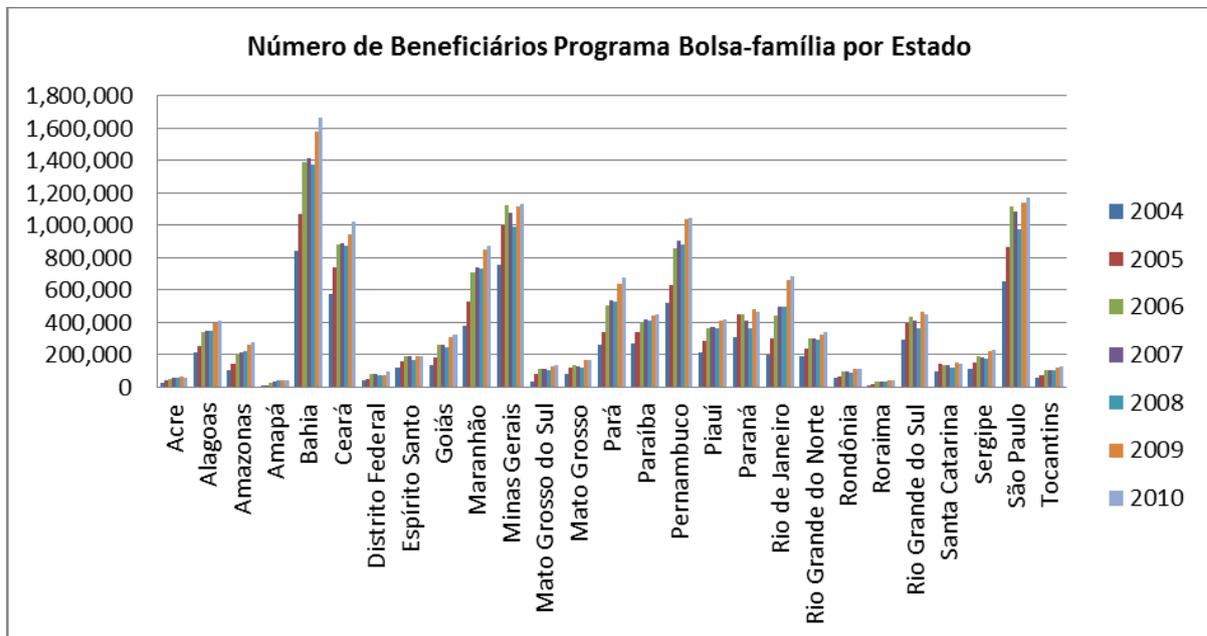
Com a saída de Collor do governo e o início do governo de Itamar Franco (PMDB), há uma retomada da agenda das políticas sociais, mas ainda de forma tímida em termos de gastos sociais. O objetivo era envolver a sociedade nas ações de combate à fome, diminuir a inflação e organizar a máquina pública. Em relação às políticas sociais, as ações eram focadas na distribuição de alimentos, com ênfase para a região Nordeste. Vale ressaltar que nesse período, as políticas sociais tiveram forte embasamento de diagnósticos, como o Mapa da Fome, elaborado pelo IPEA, onde foi possível identificar as áreas com maior incidência e que precisam de rápida intervenção. A criação do Plano Real e seus resultados de estabilidade produziram um cenário favorável para a ascensão de novas temáticas à agenda de governo. Porém, esta oportunidade de inserir novos temas na agenda não foi executada. O caráter distributivo das políticas permaneceu, já que o novo presidente parecia pouco disposto a enfrentar conflitos, optando em manter uma agenda com forte apoio social, sem inflexão.

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foi possível perceber ações incrementais na agenda governamental, com a entrada dos programas de transferência de renda, que focavam no indivíduo em situação de pobreza. O governo federal cede espaço para que a sociedade civil organize as ações nacionais sob o nome de Comunidade Solidária. Neste período, é lançada uma rede de proteção social com ações do governo federal com diversos programas, sem competir com as agendas voltadas para os detentores de grandes riquezas. A ideia de agradar a todos os grupos sociais era uma constante no governo. Deste modo, as políticas sociais no governo de Fernando Henrique Cardoso começavam a ganhar escala,

comparativamente aos governos anteriores (IPEA, 2008). As políticas com foco na diminuição da pobreza eram muitas e com diferentes públicos (NERI, 2006). Em alguns casos, com o mesmo público – ocorrendo a sobreposição de benefícios.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), há uma centralidade das políticas (NERI, 2007) em um único ministério – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e com um único nome – Bolsa Família, caracterizado pelo viés distributivo de renda. Este programa aumentou o número de beneficiários, ano a ano, como veremos no gráfico abaixo:

Gráfico 6 – número de beneficiários Programa Bolsa Família por estado

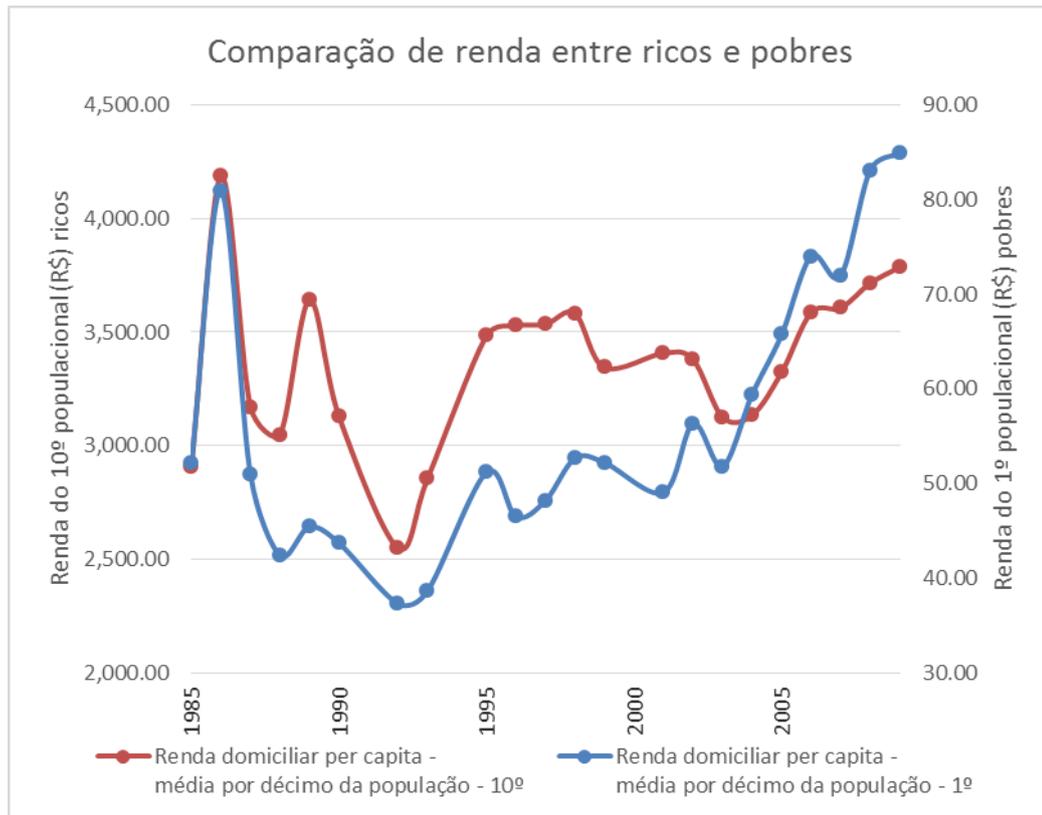


Fonte: IPEA DATA. Elaboração Própria.

Percebe-se um aumento gradual de pessoas sendo atendidas pelo programa de transferência de renda que recebeu o nome de Programa Bolsa Família. A concentração de beneficiários nos estados da região Nordeste é de fácil visualização no gráfico acima, com destaque para o estado da Bahia. Porém, quando se trata de sua natureza das políticas públicas de combate à pobreza, da origem da agenda, é possível perceber uma forte continuidade. Esta afirmativa é corroborada pela permanência na arena distributiva, com forte viés gerenciador da pobreza, já que não se propõe a solucionar estruturalmente o problema com ações voltadas à inclusão econômica pelas vias da geração de emprego e novos postos de trabalho.

O gráfico abaixo, aponta para o crescimento semelhante da renda dos pobres e ricos, reafirmando o caráter distributivo da agenda das políticas adotadas pelos governos pós-redemocratização, onde todos ganham e assim inexistem conflitos ou mesmo grandes inflexões na agenda.

Gráfico 7 – comparação de renda entre ricos e pobres



Fonte: IPEADATA

O gráfico acima ilustra o resultado das políticas sobre a renda dos mais ricos, localizados no topo da distribuição, 10º decil, e das pessoas em situação de pobreza localizadas na base da distribuição renda, no 1º decil. A comparação aponta para um crescimento da renda dos dois grupos, anulando as possibilidades de redistribuição que impactam na diminuição maior e significativa das desigualdades. Os dados nos levam a acreditar na existência de uma ação consciente em evitar conflitos de classe, agradando a todos, sem necessariamente resolver o problema da pobreza e da desigualdade de renda. A permanência no poder, a partir de agendas de continuidade, parece ser o grande objetivo dos governos.

Focalização

Por mais que a Constituição Federal tenha previsto, normativamente, a expansão dos direitos sociais com o esforço progressivo de universalização dos direitos, as políticas sociais formuladas no período de 1985 a 2010 seguiram por um caminho pragmático, optando pela focalização. As justificativas são as mais diferentes, como a ausência de recursos, busca pela maior efetividade das ações e maior controle sobre o público foco da política. Para Theodoro e Delgado (2003:122), ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da escolha pública eficiente em face de uma restrição absoluta, concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza.

Para Kerstenetzky (2006), esta concepção de política pública com ênfase na focalização com uma rede de proteção social mínima foi fortemente influenciada pela experiência norte-americana – na eficiência do gasto público. Nesta direção, Mello (2004) argumenta que a implementação de políticas mais focalizadas tende a ser associada a uma redução nos gastos nessas áreas, o que por sua vez pode resultar em falta de apoio político ao programa e, conseqüentemente, em restrição de recursos para o mesmo.

No Brasil, a ideia de focalização ficou mais evidente com a implementação dos programas de transferência de renda. Conforme Theodoro e Delgado (2003:123), a defesa de programas de transferência de renda aos mais pobres como pilares centrais da política social decorre da ideia de que, incapaz de suprir suas necessidades mínimas via inserção no mercado de trabalho, a parcela-alvo da política social seria a que subsiste em situação de extrema pobreza. Com isso, receberiam o mínimo necessário para se alimentarem e acessarem outros níveis de consumo. Para Almeida (2011:149), a focalização é uma modalidade de política social que permite um melhor nível de eficiência e eficácia na distribuição dos recursos. O que, todavia, conta com os contra-argumentos de que para se garantir o corte populacional da intervenção, essa modalidade necessita mobilizar recursos tanto para mapear a população a ser atendida e evitar vazamentos de gastos para os não pobres, quanto para promover a avaliação da ação para certificar seus resultados. Além disso, a perversidade do modelo está em contrapor pobres com os extremamente pobres, tornando assim uma

política que gera excluídos. A linha de corte de quem será atendido nem sempre é justa e nem sempre resolve o problema da pobreza.

No governo de José Sarney (PMDB), as políticas como a distribuição de leite eram focalizadas nas crianças em situação de desnutrição. O recorte principal era a idade da criança. No governo de Fernando Collor (PRN), a distribuição de leite se manteve com o mesmo público do governo anterior. Na gestão de Itamar Franco (PMDB), a distribuição de alimentos, no formato de cesta básica focalizou na região do semiárido brasileiro, considerada, pelos estudos do IPEA, como uma região de maior concentração de pessoas em situação de fome e pobreza.

Com a chegada do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), percebe-se uma manutenção da agenda anterior e, posteriormente, uma reforma na agenda com a inclusão de programas de transferência de renda, focalizadas em diferentes públicos, como crianças vítimas do trabalho infantil, bolsa alimentação para as pessoas em situação de fome, bolsa escola para crianças em idade escolar, entre outras ações.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a centralização das ações e projetos em um único programa tornou mais eficiente a focalização. O Programa Bolsa Família institucionalizou formas de entrada e manutenção das famílias com o acompanhamento de condicionalidades.

A aceitação de políticas públicas seletivas com extremo grau de focalização é fruto da cultura de desigualdade que vivemos no Brasil. Assim, Vilas-Bôas (2011:12) reforça que sociedades mais igualitárias demandam sistemas de proteção mais universais e sistemas universais resultam em sociedades mais igualitárias. Programas focalizados costumam estar, ainda, associados a outros problemas como o estigma dos beneficiários e a questão dos indivíduos limítrofes da faixa de corte. Portanto, o desafio dos formuladores e políticos permanece, no sentido de apresentar uma nova agenda de políticas de combate à pobreza, com caráter mais inclusivo.

Pobreza como ausência de renda

Existem diversas formas de entender a pobreza. No Brasil, a compreensão da pobreza como ausência de renda domina a agenda governamental, ficando mais evidente com os programas de transferência de renda.

A história do programa de transferência de renda no Brasil começa no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 2001, com o Programa Nacional de Renda Mínima, de caráter universalista no seu nascedouro para depois se transforma em política focalizada, com a introdução de condicionalidades. A Lei n. 10219, de 11 de abril de 2001, cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, chamado de Bolsa Escola. Os recursos para a implementação do Programa eram provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e transferidos para o Ministério da Educação. Segue o trecho da Lei onde fica expresso o objetivo do Programa:

Constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais.

O foco do Programa parecia ser estimular o protagonismo dos municípios, na formulação de políticas semelhantes, de cunho complementar, no sentido de gerar maior impacto no público-alvo. A Lei ainda prevê a criação de um conselho de controle social, composto por representantes do poder público e sociedade civil.

Para Draibe (2003:75), em uma análise comparativa das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, é possível perceber que a grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza. Tendo em vista que a ênfase posta agora nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres, a ser integrada por vários programas já existentes.

De acordo com Lemes (2012), a Câmara dos Deputados aprova em 04.12.1997, via votação simbólica, o Projeto de Lei do Deputado Federal, Nelson Marchesan, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de renda mínima. O programa atenderá famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que mantiverem seus filhos na escola. Inicialmente, o projeto beneficiará cerca de três mil municípios carentes de recursos. Campello (2013) aponta

que o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação (Bolsa Escola) foi criado pela Medida Provisória (MP) no 2.140-1, de 14 de março de 2001, originada da MP no 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, e convertida na Lei n. 10.219, de 11 de abril do mesmo ano. O Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação) foi criado pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, originada da MP n. 2.206, de 10 de agosto de 2001. O Auxílio-gás foi criado pela Medida Provisória no 18, de 28 de dezembro de 2001, regulamentada pelo Decreto n. 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

Para Pacheco Filho e Winckler (2003:217), a partir de 2000, ocorreu uma inflexão na política do governo federal de combate à pobreza, com o abandono das ações de distribuição de alimentos por um conjunto de programas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população, respaldada pela Lei Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001. Esta Lei regulamenta o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e define a aplicação dos recursos com direcionamento a famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza e para as populações das regiões que apresentem condições de vida desfavoráveis. Surgem, então, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Renda, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Auxílio-Gás, etc.

A partir de 2001, o governo FHC passou a apresentar as ações para a pobreza e extrema pobreza como parte de uma Rede de Proteção Social, que compreendia programas de assistência social, programas setoriais de transferência de renda, programas de seguro social e programas voltados para o agricultor familiar. Desde 1997, havia a intenção de implantar 'programas de garantia de renda mínima vinculados à educação' no governo federal, o que aconteceu apenas em 2001, com a criação do Programa Bolsa-Escola. Nesse mesmo ano, foram criados diversos outros programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa-Alimentação, com a justificativa de que cada setor ou órgão deveria associar as transferências à sua missão institucional. Parte dos recursos para tais programas vinha do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, aprovado em junho de 2001. Em 2002, havia cerca de 7 iniciativas desse tipo em execução – Programa Bolsa-Escola, Programa Bolsa-Alimentação, Auxílio-gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Renda, Agente Jovem e Bolsa Qualificação.

Segundo Silva (2012:117), a inclusão das transferências de renda na agenda da Política Social não é recente, pois, além dos escritos bíblicos, Suplicy (2006) e Van

Parijs (2006) identificaram a sugestão da garantia de renda – alheia e/ou complementar ao trabalho – na obra do século XVI, intitulada Utopia (1516), de autoria do londrino, advogado e burocrata Thomas More (1478-1535). Este livro trata da construção de uma proposta de Estado ideal, em que More cria uma ilha inglesa, e deu voz a um dos personagens que argumentou em favor da instituição do direito à renda, sem a necessidade do trabalho como resposta e forma de combate à expansão da criminalidade. Em passagens mais recentes, o governo de Getúlio Vargas implementou políticas semelhantes e o regime militar também, com o FUNRURAL.

Pobreza como ausência de alimentos

No Brasil, é possível observar uma alternância e até uma complementariedade entre as políticas de combate à fome e as políticas de combate à pobreza. Todos os governos analisados desenvolveram ações nessa direção. Assim, conforme informações institucionais do governo de José Sarney (PMDB), o Programa Nacional do Leite beneficiou três milhões de crianças carentes em 1987. No final do governo, em 1990, eram distribuídos diariamente às crianças carentes 8 milhões de litros de leite, dentro de um programa de suplementação alimentar.

Assim, Pacheco Filho e Winckler (2003:211-212) informam que, no Governo Sarney, a participação do gasto federal nas áreas de alimentação e nutrição cresceu de 0,8% em 1984 para 1,5% do PIB em 1988. Entre os programas, tem destaque o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dirigido aos alunos da pré-escola e do 1º grau, sendo estendido aos irmãos destes com idade de quatro a seis anos. Porém, o programa marcante desse período foi o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), o tíquete do leite ou vale-leite, que se propunha a distribuir cerca de um litro de leite ou em torno disso por família. O montante de recursos do Programa Nacional do Leite refletia um alto preço relativo se comparado a outros programas: por exemplo, em 1990, o PNAE atendia um público de 29,7 milhões, com US\$ 340 milhões, enquanto o PNLCC recebeu US\$ 579 milhões para atender a cerca de 8 milhões de crianças (NEPP, 1994:44).

Segundo Moraes e Paula (2007:2607), as políticas de combate à fome que continuaram no governo Sarney foram o PROAB, o PAT, o PNS e a merenda escolar. Em relação às novas políticas, foram criados o Programa de Alimentação Popular (PAP), que deveria comercializar os alimentos básicos a preços reduzidos em áreas

geográficas onde não existia o Proab, e o Programa Nacional do Leite (PNL). Conforme o *site* informativo da bancada do estado do Amapá no Congresso Nacional, “o Programa Nacional do Leite fazia jus à opção do governo, ilustrada pelo slogan - "tudo pelo social". A iniciativa deu a largada para outros programas sociais, criados à época para necessidades específicas da população, tais como os programas do Vale-Transporte, Vale-Refeição e Seguro-Desemprego. Eram consequência e extensão das diretrizes da democratização”. Conforme Costa (2009), o vale refeição tinha 18 milhões de beneficiados por dia; o vale transporte, 26 milhões. Criou-se também o seguro desemprego e 58 milhões de crianças passaram a ser atendidas diariamente pela merenda escolar.

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes foi extinto em 1990 sob denúncias de uso político, fraudes e corrupção. O PNLCC, focalizado nas crianças de zero a sete anos estendeu-se, sob a administração de lideranças comunitárias, aos principais centros urbanos do País (ARAÚJO, 1992:77-8; FARIAS, 1997:31). A LBA era o braço executor das políticas voltadas para as pessoas em situação de pobreza do Ministério da Previdência e Assistência. Por ser uma instituição da administração indireta, tornava menos burocrática a realização de atividades fim. No governo de Fernando Collor (PRN), estas ações de distribuição de alimentos continuaram.

Para Paiva (2009), o governo de Itamar Franco (PMDB) inaugurou um novo contexto da política social, dando vez e voz à sociedade civil e fortalecendo a governabilidade em um período delicado, no qual havia se retomado recentemente à democracia e em seguida a um governo que terminou com o *impeachment* do presidente. Com isso, depois da década de 80, que ficou conhecida como “década perdida”, para superar os traumas do regime de força e das decepções dos primeiros governos civis, era preciso refazer o tecido social, reconstruindo uma convivência sem o uso da coerção do aparato estatal e consolidando a credibilidade das instituições democráticas. Assim, a estratégia do governo Itamar foi envolver todos os movimentos sociais organizados e partidos políticos que os representavam a apresentarem sua contribuição para as novas políticas públicas de seu governo. Conforme Paiva (2009), a política social colocada em prática naquela época deu base inclusive para se implantar um plano econômico, o Plano Real.

Para Pacheco Filho e Winckler (2003:213), em 1993, o IPEA, através do estudo o Mapa da Fome, revelou o quadro perverso da miséria no País — 32 milhões de indigentes, o que significava um quinto da população brasileira. Diante dessa problemática, foram traçados como objetivos do Plano de Combate à Fome e a Miséria (PCFM): a) distribuição de alimentos a grupos específicos da população; b) geração de emprego e renda para os setores pobres; c) melhoria do poder aquisitivo da população-alvo; d) medidas de proteção da agricultura e comercialização de alimentos; e) redução dos custos da cesta básica de alimentos; f) mobilização da sociedade civil para o combate à pobreza; g) ampliação dos recursos para o combate à miséria. As ações do PCFM foram encaminhadas em duas dimensões: uma governamental e uma do movimento social. Na dimensão governamental, as propostas estavam centradas nas áreas de alimentação e nutrição: descentralização da merenda escolar, atendimento a crianças desnutridas e a gestantes em risco nutricional e distribuição de cestas básicas via Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea), como também na extensão do atendimento e do aperfeiçoamento do Programa de Alimentação do Trabalhador. A continuidade é clara, novamente distribuição de alimentos, nos moldes da LBA no governo Vargas, do programa do leite no governo Sarney e, agora, as ações do PCFM.

Para Pacheco Filho e Winckler (2003:212), a proposta de combate à fome foi inspirada em uma política nacional de segurança alimentar apresentada em 1991 pelo governo paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), que contribuiu para o nascimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), integrado por ministros do governo Itamar Franco e por representantes da sociedade civil, para coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PCFM). Definido como estratégico pelo Governo, a coordenação do Consea ficou diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República.

Conforme Moraes e Paula (2007:2607), as principais prioridades do CONSEA estavam pautadas na geração de emprego e renda; na democratização da terra e no assentamento de produtores rurais; no combate à desnutrição materno-infantil, através do Programa Leite e Saúde, que previa a distribuição de leite em pó e óleo de soja a gestantes e crianças; no fortalecimento, na ampliação e na descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); no PAT e na criação de mecanismos de aproveitamento de estoques públicos de alimentos para o Programa

de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a partir das ações do Comunidade Solidária, os programas selecionados na área de alimentação e nutrição foram os seguintes: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Leite é Saúde, que foi substituído pelo Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN), mais tarde substituído pelo Programa Bolsa-Alimentação; o Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos (Prodea) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Estes programas mostraram essencialmente o caráter fragmentado e compensatório que o presidente Fernando Henrique Cardoso utilizou para combater à fome nos seus dois mandatos (BRULANDY, 2003).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o programa que ganhou expressão no início da gestão foi o Fome Zero. Conforme Pacheco Filho e Winckler (2003:220), as políticas específicas do Programa Fome Zero (PFZ) comparadas com outros programas de combate à pobreza no Brasil apresentam como novidade o Programa Cupom de Alimentação (PCA), cartão que foi disponibilizado a famílias em situação de vulnerabilidade à fome, para que cuidassem de seu próprio abastecimento alimentar. Para Soares e Sader *et al* (2004:30;34), o Programa Fome Zero combinava três tipos de políticas – as estruturais, as específicas e as locais, tratando de conciliar o emergencial e o estrutural, em diferentes horizontes temporais, com propostas de curto e médio prazo. O orçamento inicial do Programa Fome Zero em 2003 era de 1,8 bilhão, mas, de acordo com a Folha de S. Paulo, somente 6% desse valor havia sido gasto até o dia 10 de setembro de 2003. O Fome Zero era gerenciado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

Devido ao baixo grau de sucesso do Programa Fome Zero, de acordo com Cotta (2009:23), logo ficou claro para a cúpula do governo Lula que era preciso apresentar rapidamente uma nova estratégia para a área social. Essa discussão foi feita na Câmara de Política Social (CPS) do Conselho de Governo, criada em 1996 e reformulada em meio de 2003. A autora afirma que em março foi criado um grupo de trabalho para coordenar a elaboração, diagnóstico e a proposta de integração das ações sociais federais, formado pela Assessoria Especial do Presidente, Casa Civil, Ministério do Planejamento e pelo Secretário-Executivo do extinto Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS). O perfil dos participantes remete ao caráter estratégico da reforma que se pretendia fazer naquele momento. O resultado foi a

unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família e o retorno da interpretação, por parte dos formuladores, que a pobreza é ausência de renda.

Descentralização gerencial

A gestão das políticas de combate à pobreza é uma das categorias que comprovam a continuidade da agenda. Os elementos podem ser identificados na descentralização da política, com o repasse de responsabilidades para os demais entes federados e para organizações da sociedade civil. No governo de José Sarney, assim como no governo de Vargas, a LBA tinha a responsabilidade de fazer parcerias com entidades da sociedade civil para executar as ações de distribuição de alimentos.

No governo de Fernando Collor, Farias (1997:61) descreve que após o impedimento do presidente, o Ministério de Assistência Social, sob sérias acusações de corrupção e fisiologismo, seria transformado pela Lei n. 8.490, de 10 de novembro de 1992, no Ministério do Bem-Estar Social (MBES), sem qualquer alteração de suas competências e estrutura. Com isso, não se percebe uma mudança na agenda de políticas, somente alterações na gestão com a ideia de reduzir a atuação do Estado.

Para Pacheco Filho e Winckler (2003:212), o governo Collor, eleito pelo voto direto depois de mais de 20 anos de ditadura militar, promoveu um desmonte das políticas sociais, com acentuados cortes de recursos, tais foram: os gastos federais, excluído o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), caíram para 0,14% do PIB em 1991 e foram reduzidos para apenas 0,04% do PIB em 1992 (NEPP, 1994:37). É importante salientar que o PAT, no ano de 1992, cobriu apenas 10% das previsões de atendimento. Neste sentido, Germano (1995) afirma que durante o governo Collor tem início uma ofensiva neoliberal, propriamente dita, na qual uma das expressões-chaves é a que afirma que "gastar é ruim". O presidente Collor efetua fortes cortes nos gastos sociais bem como a desativação de programas sociais, ao gosto das teses neoliberais. Foi isto o que Collor fez, notadamente através da LBA, mediante o desenvolvimento de ações focalizadoras, clientelísticas e filantrópicas. Mesmo assim, em nota técnica para a justificativa do Plano Collor, Beluzzo e Almeida (1990:73) afirmam que "é crucial que seja promovida uma reforma fiscal, apoiada particularmente no *capital levy* explicitamente destinado a financiar um programa

social para o país”. No campo das propostas ficou o programa social, dando espaço à ações de combate à inflação e abertura econômica do país.

Neste sentido, Cotta (2009:19) reforça que, nos anos 1990, período de ascensão do ‘consenso neoliberal’, as prioridades passaram a ser a retirada do Estado na economia, o ‘enxugamento’ da máquina administrativa, o aumento da eficiência da gestão pública e a redução dos investimentos sociais. Para Silva e Silva (2004:26-27), as consequências desse processo teriam sido a desresponsabilização do Estado pela proteção social e a residualização da política social, que passa a se limitar a ações focalizadas na extrema pobreza, superpostas, descontínuas, insuficientes e sem controle social.

Em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso, a agenda da descentralização, nestas áreas sociais, apresenta estreita relação com a democratização e a crítica à centralização autoritária do regime militar e não com a agenda da reforma do Estado dos anos noventa. Para Tiezzi (2004:52), a responsabilidade de execução dos diferentes componentes da política social no governo de Fernando Henrique Cardoso se distribuiu pela União, Estados e Municípios, numa estrutura descentralizada de gestão. No plano federal, fica a cargo de cerca de dez ministérios, sendo que cinco – Previdência Social, Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário e Trabalho e Emprego, que possuem grandes estruturas burocráticas – movimentam grande parte dos recursos e são responsáveis pelo financiamento e controle normativo de políticas e programas que, em seu conjunto, atendem a mais de 150 milhões de pessoas do total de 50 programas que compõem a Rede de Proteção Social.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a gestão descentralizada tem continuidade com a participação ativa dos estados e principalmente dos municípios na implementação do Programa Bolsa Família. Em relação a gestão intergovernamental, as políticas de combate à pobreza foram adensadas em um único ministério – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Orçamento público

Uma das variáveis que podem ajudar na identificação prática se determinada agenda foi entendida como prioritária é a disponibilidade financeira, com o orçamento público. Assim, para orientar a aplicação dos gastos no combate à pobreza, o governo precisa, inicialmente, saber onde se localizam as pessoas em situação de pobreza, quais as regiões precisam de um aporte maior de recursos por apresentarem uma proporção maior de pobres. Na tabela abaixo, apresentamos a proporção média de pessoas em situação de pobreza por região, compreendendo parte do período de análise deste trabalho.

Tabela 8 - média da proporção de pobres ponderada pela população de cada região 1987 e 2009

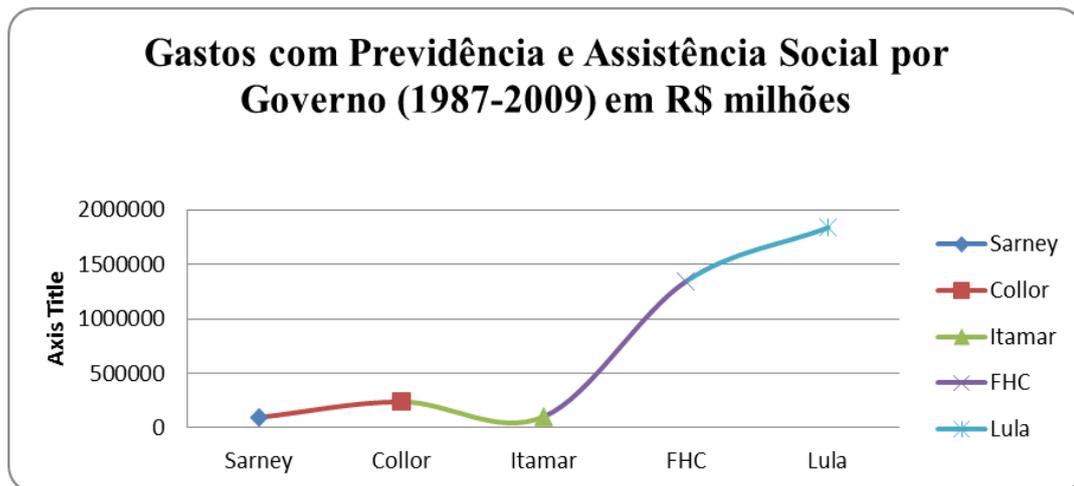
Região	Média 1987	Média 2009	% Redução
Centro Oeste	0.28	0.11	59.1
Nordeste	0.64	0.39	39.1
Norte	0.34	0.32	5.8
Sudeste	0.24	0.11	53
Sul	0.31	0.11	63.9
Brasil	0.36	0.21	43.3

Fonte: IPEA, calculado por HIROMOTO (2013:29).

Na tabela acima, percebe-se que a região Norte foi a que apresentou a menor redução na proporção média das pessoas em situação de pobreza entre os anos de 1987 a 2009. A maior redução foi observada na região Sul. A região Nordeste apresenta a segunda pior redução das pessoas em situação de pobreza. Se as pesquisas tem poder para influenciar na formulação da agenda de políticas, é possível prever ações focalizadas nas regiões Norte e Nordeste do país.

Percebe-se, ainda, que a assistência social tem sido a política priorizada no âmbito da seguridade social. Os dados mostram, principalmente a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2003, um crescimento ascendente dos seus programas, comparativamente aos destinados às políticas de saúde e de previdência social como afirma Silva (2012:138). Nos gráficos abaixo é possível identificar como foram distribuídos os gastos do governo federal por área ao longo do tempo.

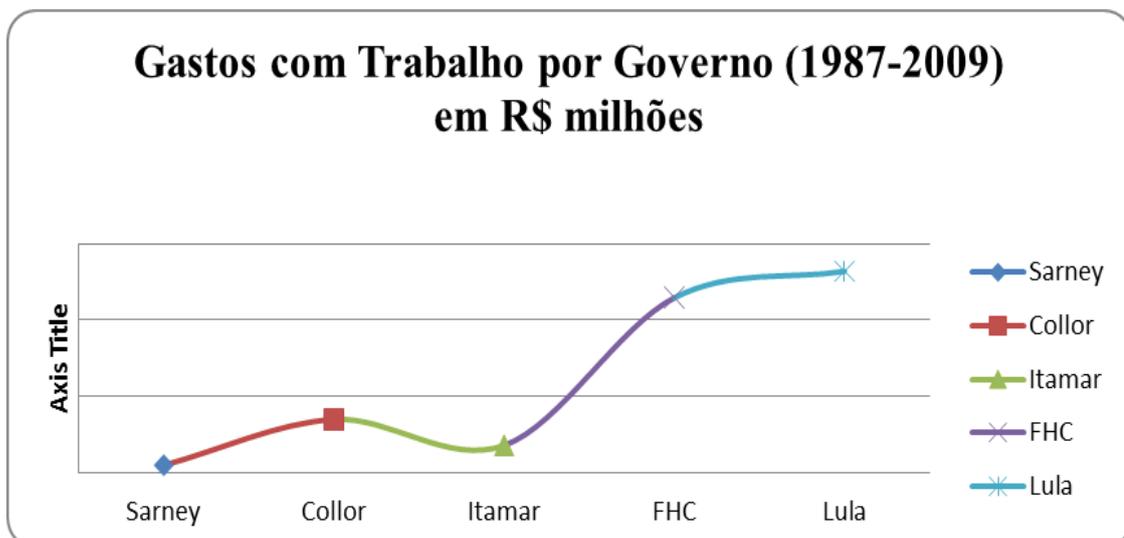
Gráfico 8 - gasto com Previdência e Assistência Social por governo (em milhões de R\$)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e HIROMOTO, 2013.

O gráfico nos mostra que, mesmo considerando que o tempo de coleta de dados é diferente entre os governos analisados, não compreendendo a gestão completa de Sarney e nem o último ano do governo Lula, é expressivo o aumento dos gastos sociais a partir do governo FHC, principalmente pelo início do pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC). No governo Lula se percebe a continuidade do movimento ascendente dos gastos, resultando no aumento real progressivo.

Gráfico 9 – gastos com Trabalho por governo (1987-2009) em milhões de R\$



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e HIROMOTO, 2013.

Os dados do gráfico identificam uma inflexão dos gastos com Trabalho no governo Itamar Franco (PMDB), voltando a tendência de crescimento nos governos a seguir. Esta inflexão pode ser atribuída às ações para o alcance da estabilidade econômica, apresentando os resultados positivos nos governos de FHC e Lula. Fazendo um cruzamento das informações da pesquisa realizada pelo IPEDATA em 2011, onde os entrevistados atribuem como a causa da pobreza a ausência de emprego, poderíamos inferir que os gastos com a rubrica trabalho, comparado com as demais rubricas aqui analisadas, mostram-se bem baixos. A decisão em gastar menos pode informar o caráter não estratégico desta agenda para os governos aqui analisados.

Para acompanharmos ou mesmo identificarmos os gastos sociais, é preciso definir quais políticas são cobertas por esse conceito. Assim, para Cotta (2009:74) “o conceito de política social diz respeito às ações compreendidas pelo Estado para materializar os objetivos do sistema público de proteção social”. Para a autora, estas ações se referem a objetivos destinados a diminuição da desigualdade e a melhoria de vida.

Muito tem se falado sobre o aumento dos gastos sociais, mas uma boa análise passa pela verificação se o crescimento acompanha em termos proporcionais o crescimento do Produto Interno Bruto - PIB. A tabela abaixo faz essa relação gasto social/PIB para o período de 1980 a 2007, compreendendo os governos aqui estudados. Em relação a última gestão do presidente Lula, só teremos dados para os dois primeiros anos da gestão. Os dados disponíveis tornam possível, ao menos, identificar a tendência para os anos seguintes.

Tabela 9 - Gasto social 1980 a 2007 (%)

Ano	% Gasto Social Federal/PIB	% Previdência Social/PIB	% Outros Gastos Sociais/PIB	% Carga Tributária Bruta	% Gasto Social Federal/CTB
1980	9.3	3.2	6.1	24.6	37.8
1985	10.3	3.3	7	23.8	43.37
1990	11.8	3.1	8.7	28.8	41
1994	11.8	3.8	8	29.8	39.66
1995	12.2	5	7.2	29.4	41.48
1996	12.3	5.3	7.1	29.1	42.28
1997	11.5	5.2	6.4	29.6	38.94
1998	12.3	5.8	6.5	29.6	41.33
1999	12.2	5.8	6.4	31.7	38.35
2000	12.6	5.8	6.8	30.7	40.91
2001	13	6	7	32	40.63
2002	12.9	6.1	6.8	33.2	38.86
2003	13	6.5	6.4	32.7	39.6
2004	13.2	6.7	6.6	33.6	39.29
2005	13.8	7	6.8	35.2	39.2
2006	13.8	6.5	7.3	35.1	39.32
2007	14.2	7	7.2	36.5	38.9

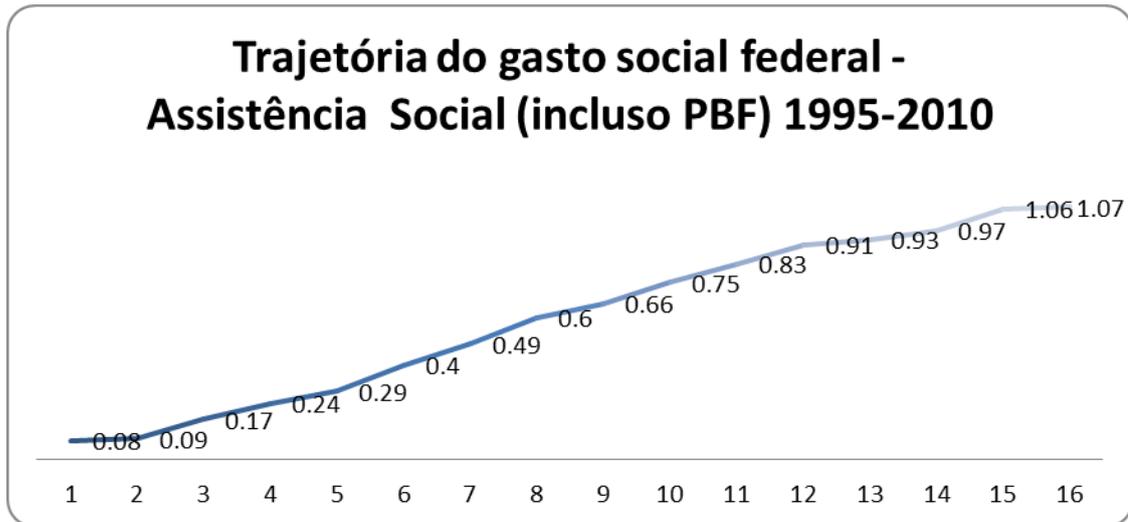
Fonte: 1. CASTRO, J.A. Et alii. Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período de 1995-2005. 2. IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. N. 16. Brasília, 2008. 3. FERNANDES, M. A. Dimensionamento do gasto social federal, IPEA. TD547. Brasília, 1998. 4. DRAIBE, Sônia. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. Caderno 30, NEPP/UNICAMP, Campinas, 1995.

A tabela nos mostra que os governos seguiram um comportamento semelhante, aumentando gradualmente, sem grandes inflexões, o percentual dos gastos sociais em relação ao PIB. Esse movimento pode ser calculado, para evitar embates com aqueles que não apoiam as políticas sociais. Os dados mostram também o aumento da proporção previdência social/PIB ao longo do tempo, passando de 3,2% em 1980 para 7% em 2007.

No orçamento público, na área de execução e responsabilidade do Poder Executivo, foi possível obter os seguintes percentuais para o período de 1995 a 2010, compreendendo os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

Gráfico 10 – Trajetória do gasto social federal com a Assistência Social incluindo o Programa Bolsa Família (1995-2010)

Gráfico 10



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEADATA

Ao analisarmos o gráfico é possível perceber uma trajetória ascendente, onde os percentuais aumentam ano a ano. A mudança incremental nos gastos sociais é demonstrada entre os anos de 1996 e 1997 com a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em seguida entre os anos de 1999 para o ano 2000 com o início da implementação dos programas de transferência de renda. E também entre os anos 2001 para o ano 2002 com a expansão dos programas de transferência de renda. Em seguida, veremos um novo aumento nos percentuais de forma gradual e constante, com uma variação em torno de 0,08 ano a ano nos demais períodos explicados possivelmente pela implementação do Programa Bolsa Família.

Para Sátyro (2006:63), a hipótese clássica da literatura sugere que, quando existe um alto nível de competição eleitoral e influência política efetiva dos pobres, com o direito a votar, os políticos têm fortes incentivos para aumentar gastos com políticas sociais. Sendo assim, uma decisão racional no sentido de permanecer no poder. Por contraste, pode-se observar que, em face de crises econômicas, uma arena política com baixa ou nenhuma competição política – como os regimes autoritários – tem maior tendência para alocar mais recursos para programas sociais, já que precisam de legitimação da sociedade (BOWN e HUNTER, 1999; HUBER, 1996; MCGUIRE, 2001a). Ainda Sátyro (2006:67) em clássica abordagem, relata que Esping-Andersen (1990) defende que a presença de composição mais esquerdista no governo produz um incremento positivo nos esforços de políticas sociais, resultando na expansão do Estado de bem-estar. Suas conclusões sugerem fortemente que o

contágio vindo da esquerda cria padrões de pressão nos partidos mais ao centro e à direita do espectro ideológico para o aumento dos esforços de bem-estar. Esta postura cria constrangimentos que restringem as ações, mantendo a estabilidade decisória em torno das políticas de combate à pobreza (IMBEAU *et al*, 2000; HIBBS, 1977 e 1992; HICKS e SWANK, 1992; TSEBELIS, 2009).

Para Silva (2012:135-136), o financiamento do Programa Bolsa Família (PBF), entre 2003 e 2007, contava com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) como o responsável em alocar os recursos advindos, em sua maioria, da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) para o pagamento dos benefícios do programa. O FCEP financiava a maior parte do PBF até 2007: em média, 70% da arrecadação do programa vinham desse fundo. O Fundo perdeu seu grau de importância no financiamento do Programa Bolsa Família com a extinção da CPMF. Com isso, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) tornou-se a principal fonte de financiamento. Silva aponta ainda que em média, 85% do que foi destinado ao PBF no período de 2004 a 2010, vieram de tributos regressivos. Para o autor, as fontes de financiamento do PBF oneram as famílias que são beneficiadas pelo programa, ou seja, as mais pobres. Portanto, parte das despesas do governo com o PBF retornou aos cofres do Estado, por meio dos tributos existentes sobre bens e serviços. Os outros 15% representam fontes com características progressivas, como é o caso dos Recursos Ordinários e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que incidem dos impostos do orçamento fiscal e dos lucros das empresas, respectivamente acentua Silva (2012).

A tabela abaixo demonstra, com clareza, quão pouco do PIB brasileiro é destinado à principal política de combate à pobreza – o Programa Bolsa Família.

Tabela 10 - percentual de valores destinados ao Programa Bolsa Família em relação ao PIB (2004-2010)

Ano	PBF (R\$ bi)	PIB (R\$ tri)	% PIB
2004	5.621	2.884	0.19
2005	7.713	2.913	0.26
2006	9.587	3.038	0.32
2007	11.265	3.341	0.34
2008	12.685	3.637	0.35
2009	13.192	3.424	0.38
2010	15.174	3.885	0.39

Fonte: SAGI/MDS

Os dados mostram que os gastos com o Programa Bolsa Família triplicaram no período de 2004 a 2010, enquanto o crescimento do PIB foi bem menor. Essa ação do governo Lula (PT) demonstra o caráter estratégico atribuído ao Programa, onde se toma a decisão pelo aumento dos gastos com o PBF, a despeito do crescimento do PIB ocorrer em uma velocidade menor. Mesmo com o caráter estratégico do PBF, somente 0,39% do PIB são destinados ao maior programa de combate à pobreza do governo, não sendo expressivo em termos percentuais.

Um outro programa com forte impacto na diminuição da pobreza é o BPC. Para Silva (2012:149-150), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é parte da política de assistência social no Brasil, constituindo-se de transferência direta de renda, independente de contribuição por parte do beneficiário. Esta política, na visão dos autores, consegue aproximar a assistência social da ideia de universalização (GOMES, 2008 *apud* SILVA, 2012). A partir do BPC, ocorreu o que Sposati (2008:125 *apud* SILVA, 2012) interpretou como uma proteção social de massa no contexto da política de assistência social. O BPC é previsto na Constituição Federal de 1988.

Na tabela abaixo é possível acompanhar a evolução do gasto com o Benefício de Prestação Continuada - BPC na gestão do presidente Lula (PT), bem como o gasto social com o BPC em relação ao PIB.

Tabela 11 – gasto social com o Programa Benefício de Prestação Continuada no Brasil - BPC (2004 a 2010)

Ano	Beneficiários Pessoas com Deficiência	Beneficiários Idosos	Soma	Gasto Anual	% PIB
2004	1127849	933164	2061013	8613	0.3
2005	1211761	1065604	2277365	10187	0.35
2006	1293645	1183840	2477485	12419	0.41
2007	1385107	1295716	2680823	14506	0.43
2008	1510682	1423790	2934472	16479	0.45
2009	1625625	1541220	3166845	18119	0.53
2010	1778345	1623196	3401541	21226	0.55

Fonte: MDS/SAGI/SIGA Brasil/IPEADATA

Comparando os recursos disponibilizados para o BPC e o PBF, temos uma diferença nos gastos. O BPC recebe um volume maior, enquanto o PBF atende mais pessoas. Em termos de percentual de gasto em relação ao PIB, o BPC recebe 0,55%, enquanto o PBF somente 0,39%. Juntos, os principais programas de combate à pobreza não chegam a 1% do PIB.

Segundo Silva (2012:157), os gastos do BPC, contam com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), apreciados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As receitas do fundo, em consonância com o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, são constituídas por dotações orçamentárias da União; doações e outras contribuições de pessoas físicas e jurídicas; aplicações financeiras dos recursos do fundo, alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social. Além da contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro e dos recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do governo federal (SALVADOR, 2010a *apud* SILVA, 2012).

Mesmo com o crescente gasto com as políticas sociais, Hiromoto (2013:28) apresenta dados que comprovam que o desafio de combater à pobreza permanece. Assim, a proporção de pobres entre todos os estados brasileiros variou de 0,36 em 1987 para 0,21 em 2009, uma queda de 43%. A região Sul apresentou a maior queda percentual (64%) de 0,31 para 0,11. A região Nordeste, apesar da queda de 39% na proporção de pobres entre 1987 e 2009, ainda apresenta os piores índices dentre todas as regiões do Brasil, de 0,64 em 1987 para 0,39 em 2009. Estes dados indicam uma disparidade da queda da pobreza entre as regiões do país, o que motiva uma

análise dos efeitos específicos de cada estado para a redução da taxa de pobres. Ainda segundo Hiromoto (2013:30-31), o gasto *per capita* com a função federal Previdência e Assistência apresentou crescimento significativo, superior a 12 vezes de 1987 a 2009, chegando a R\$ 1713 *per capita* em 2009. Este crescimento e o seu elevado valor podem ser explicados pela implantação e intensificação de programas de transferência de renda como o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e Bolsa Família, bem como pelo sistemático aumento real do salário mínimo, o qual ocorreu desde 1994 e tem impactado o valor das pensões e aposentadorias, entre outras despesas. Vale notar que neste período houve queda do gasto federal em educação e cultura (-20%) e habitação e urbanismo (-66%). Na saúde e saneamento o aumento foi de 391%. O gasto na função trabalho (proteção e benefícios ao trabalhador, relações do trabalho, empregabilidade e fomento ao trabalho) teve forte aumento na esfera federal de 1467%.

Mesmo com o crescente aumento do gasto com políticas sociais, ainda não é disponibilizado nem 1% do PIB. Os governos, de diferentes partidos, reafirmam a cada gestão seu compromisso com o combate à pobreza, mas suas ações, em termos concretos de orçamento ainda mostra-se bem abaixo do esperado para uma agenda considerada estratégica.

Política de governo *versus* política de Estado

No Brasil, exceto o momento da Constituição Federal, os programas de combate à pobreza não foram transformados em Lei. Constituem-se em ações, projetos e programas pertencentes a um governo, trazendo consigo os benefícios da facilidade de criação e implementação, além da possibilidade de descontinuidade com a alternância dos governos/partidos políticos no poder.

O que fica momentaneamente sem resposta neste trabalho é o motivo pelo qual as políticas sociais de transferência de renda implementadas, na sua grande maioria, utilizam o mecanismo de Medida Provisória. Esta indagação se faz necessária tendo em vista que os últimos governos, notadamente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT), possuíam uma coalizão majoritária e poder institucional de agenda teoricamente suficientes para promover profundas mudanças nesse campo, principalmente na geração de direitos para as pessoas em situação de pobreza. Essa postura evitaria descontinuidades programáticas com a

mudança de governo e a garantia de recursos para o sucesso da implementação ao longo do tempo. A continuidade histórica de políticas que geram benefícios temporários é uma característica dos diversos governos brasileiros ao longo do tempo, que são passíveis de comparação empírica.

Assim, foi realizada uma pesquisa para identificar os Projetos de Lei de combate à pobreza ou com forte impacto nesta temática, enviados pelo poder Executivo ao Congresso Nacional, como segue na tabela abaixo:

Tabela 12 - projetos de Lei com ênfase no combate à pobreza apresentados pelo Poder Executivo por década

Década	Quantidade
1950	1
1960	0
1970	0
1980	4
1990	4
2000	10
2010	6
Total	25

Fonte: Congresso Nacional. Elaboração Própria.

A tabela aponta que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi o que mais apresentou Projetos de Lei com ênfase no combate à pobreza. A clareza da agenda ainda apresentada no programa de partido já demonstrava o caráter estratégico de formular políticas voltadas para as pessoas em situação de pobreza. A tabela identifica ainda que, nas décadas sem democracia, governada por militares, foi o período com menor número de proposições apresentadas.

Descreveremos agora a agenda governamental com as políticas de combate à pobreza formuladas em cada governo, iniciando com uma breve síntese do período de Getúlio Vargas, seguindo para os governos do período pós-redemocratização, iniciado no governo de José Sarney e finalizando com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no sentido de demonstrar o caráter de continuidade com reformas e suaves inflexões nas políticas formuladas a partir do governo Vargas.

4.2 AGENDA GOVERNAMENTAL: EVIDÊNCIAS DE CONTINUIDADE

Governo Getulio Vargas (1930-1947 e 1951 a 1954)

O governo Vargas teve como marco a criação do Ministério do Trabalho e o período chamado Estado Novo, que vigorou entre 1937 a 1945. Sendo marcado no campo social, pela instalação do aparato executor das políticas sociais, dentre elas destacam-se: a legislação trabalhista, a obrigatoriedade do ensino e a cobertura previdenciária associada à inserção profissional - alvo de críticas por seu caráter não universal, como afirma Vargas (2007:47).

Assim, para Vargas (2007:33), o período entre 1930 e 1940 é considerado um marco na história brasileira, pois a questão social foi vinculada à emergência de políticas sociais voltadas, sobretudo, à população urbano-industrial. Getúlio Vargas liderou e associou seu nome à modernização social, marcando o início de uma novidade política e institucional no mundo do trabalho, imprimindo mudanças ao criar as legislações trabalhistas e ao ampliar o conceito de cidadania. Já para Lonardoni *et al* (2005:2), no Brasil, até 1930, não havia uma compreensão da pobreza enquanto expressão da questão social e quando esta emergia para a sociedade e era tratada como “caso de polícia” e problematizada por intermédio de seus aparelhos repressivos. Dessa forma, a pobreza era tratada como disfunção individual.

De acordo com o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil -CPDOC/FGV, foi a partir da criação e fortalecimento do Ministério do Trabalho que começou a ser construída a imagem de Getulio de “pai dos pobres”. Tendo como marco institucional a regulamentação do salário mínimo em abril de 1938, devendo a partir daquela data a corresponder às necessidades básicas de um trabalhador. Assim, o novo formato da legislação social brasileira acabaria por ser ordenado e sistematizado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), editada em junho de 1943.

Segundo Lonardoni *et al* (2005:3), foi no governo Vargas que se deram os primeiros passos para a criação de uma política voltada para as pessoas em situação de pobreza. Assim, a primeira grande regulação da assistência social no país foi a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS - criado em 1938. Portanto, o CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações

que prestavam amparo social. E a primeira grande instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência – LBA - que tem sua gênese marcada pela presença das mulheres e pelo patriotismo. Segundo Sposati (2004:19):

A relação da assistência social com o sentimento patriótico foi exponenciada quando Darcy Vargas, a esposa do presidente, reúne as senhoras da sociedade para acarinhar pracinhas brasileiros da FEB – Força Expedicionária Brasileira – combatentes da II Guerra Mundial, com cigarros e chocolates e instala a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A idéia de legião era a de um corpo de luta em campo, ação. Dessa forma compreende-se que o intuito inicial da LBA era atuar como uma legião, como um corpo em ação numa luta em campo. Em Outubro de 1942 a L.B.A. se torna uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para congregar as organizações de boa vontade. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania (SPOSATI, 2004:20 *apud* LONARDONI *et al*, 2005:3).

A LBA foi criada pelo presidente da República Getúlio Vargas via Decreto-lei nº 4.830, de 15 de Outubro de 1942, e estabelecia seu orçamento a partir de contribuições de empresas e União, ligada diretamente ao Ministério do Trabalho. Foi a LBA o braço executor dos governos de José Sarney e de Fernando Collor.

De acordo com o CPDOC/FGV, as Caixas de Aposentadoria e Pensões instituídas pela chamada Lei Elói Chaves, de janeiro de 1923, beneficiavam poucas categorias profissionais. Após a Revolução de 1930, o novo Ministério do Trabalho incorporou-as e passou a tomar providências para que essa garantia trabalhista fosse estendida a um número significativo de trabalhadores. Dessa forma, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em junho de 1933, ao qual se seguiram o dos Comerciantes (IAPC) em maio de 1934, o dos Bancários (IAPB) em julho de 1934, o dos Industriários (IAPI) em dezembro de 1936, e os de outras categorias profissionais nos anos seguintes. Em fevereiro de 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE). A presidência desses institutos era exercida por pessoas livremente nomeadas pelo presidente da República. Após 1945, os Institutos de Aposentadoria e Pensões expandiram suas áreas de atuação, que passaram a incluir serviços na área de alimentação, habitação e saúde.

Como se percebe, os benefícios eram restritos a algumas categorias trabalhistas, sendo assim de acesso restrito e focalizado. A LBA seguiu um modelo semelhante, porém voltado para as pessoas em situação de pobreza, afetadas por problemas de saúde, por desastres climáticos como as secas e enchentes, e por fim atendia as pessoas que não conseguiam se inserir no mercado de trabalho.

Para Lonardoní (2005:3), em 1969, a LBA é transformada em fundação e vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, tendo sua estrutura ampliada e passando a contar com novos projetos e programas. Posterior ao governo de Getúlio Vargas, no período de ditadura militar, sob o comando de Geisel, é criado, em 1º de Maio de 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS – que contém na sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social, a qual, em caráter consultivo, vai ser o órgão-chave na formulação de política de ataque à pobreza. Ainda em novembro de 1966, todos institutos que atendiam aos trabalhadores do setor privado foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), conforme descrição do CPDOC/FGV.

Neste sentido, Campello de Souza (1990:173) aponta que a democracia, por si, não garante a descentralização do poder entre os múltiplos atores. Ao analisar o Brasil no período de 1930 a 1964, a autora percebeu uma forte centralização do poder no Executivo, limitando a participação do Legislativo na formulação de políticas. Campello de Souza ressalta ainda a continuidade do *modus operandi* no período de mudança do Estado Novo (período ditatorial sem partidos políticos) para a democracia, onde os partidos políticos não participam do processo de formulação, que é uma área específica dos técnicos da burocracia institucionalizada com o DASP. A autora lembra dois fatores responsáveis por manter os partidos políticos à margem do processo de formulação das políticas. O primeiro é o fator ideológico presente no Estado Novo, onde Getúlio Vargas como chefe do Executivo Federal, proclamava que seu governo não precisava de partidos políticos, precisava somente do povo e somente ao povo devia satisfação sobre suas ações.

O governo iniciado nos anos 30, com o desmantelamento da velha ordem, não ultrapassou os limites de uma modernização conservadora, sem qualquer reformulação radical da estrutura sócio-econômica existente. Encaixavam-se no sistema político novos grupos e interesses, devidamente cooptados e burocratizados (CAMPELLO DE SOUZA, 1990:85).

Neves (2001) aponta para o uso de antigas práticas paternalistas das políticas formuladas para o Nordeste em tempos de agravamento da pobreza e da fome com as secas ocorridas em 1932 e 1942. Com isso, o governo Vargas, utilizando os esforços da LBA e DNOCS criou frentes de trabalho, além de distribuição de alimentos e sementes para as pessoas que saíam das áreas rurais para os centros urbanos em busca de trabalho e comida. Assim, percebe-se um tratamento pontual aos

trabalhadores rurais, comparado aos trabalhadores urbanos que conquistaram uma rede institucionalizada de direitos e proteção.

Para Silva (2012:88-89), no Brasil, a crise de 1929-1932 promoveu uma mudança da correlação de forças no interior das classes dominantes e trouxe consequências significativas para os trabalhadores a partir do governo de Getúlio Vargas em 1930, de acordo com análise de Santos (1987). Esse foi o contexto que deu origem ao desenvolvimento da política social no Brasil, cujas medidas podem ser identificadas por uma sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões, e segue com auxílios doença, maternidade e seguro-desemprego. Foram criados o Ministério do Trabalho, a carteira de trabalho e a instituição do sistema público de previdência por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). De acordo com Boschetti (2006), os IAPs se expandem na década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa para as categorias estratégicas ligadas à reprodução do capital. O primeiro IAP foi criado em 1933 – o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos marítimos, iniciando o processo de extinção das Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs e de participação dos trabalhadores na direção dos IAPs. Os Institutos ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, tendo como central objetivo, segundo Bravo (2000), a acumulação de reservas financeiras. A carteira profissional passava a ser a “certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1987:69), sendo o conceito que marcou o formato da política previdenciária no período entre 1930-1960, por meio dos IAPs, os quais tiveram vigência até 1966.

Com isso, Getulio Vargas ficou conhecido e lembrado como o “pai dos pobres” ao criar uma rede, restrita aos trabalhadores, de proteção e direitos. A institucionalidade das políticas deste período tem uma caráter duradouro e inspirador para os governos que assumiram o poder Executivo posteriormente, onde não efetuaram inflexões ou restrição dos direitos conquistados, mas ampliando, nas mesmas bases, as políticas outrora implementadas.

Neste sentido, Boschetti (2006) *apud* Silva (2012:107) relata a importância do período de Getúlio Vargas como presidente e como um pioneiro na institucionalização das políticas sociais. Assim o autor expõe que a intervenção do Estado brasileiro, institucionalmente organizada, data da década de 1940, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, pelo Governo Getúlio Vargas.

Com isso, na visão de Ferraz (2014:234), as políticas sociais como conhecidas hoje surgem a partir da sociedade capitalista, com políticas ligadas ao desenvolvimento e geração de novos postos de trabalho e não estão umbilicalmente ligadas à constituição do Estado de Bem-Estar Social em fins do século XIX. Até o século XIX, as principais medidas de intervenção social desenvolvidas pelo Estado destinavam-se ao controle e contenção de trabalhadores pobres e miseráveis e eram compatíveis com a compreensão liberal de que cada indivíduo é livre e responsável pelo atendimento de suas necessidades. Orientando tais medidas, expressas especialmente nas Leis dos Pobres inglesas (*Poor Law*), estava a ideia de que cada um deveria, por meio de seu trabalho, assegurar sua sobrevivência. Apenas os incapazes para o trabalho seriam mercedores da caridade privada e da assistência pública.

Com o abertura política, os governos pós-redemocratização tentaram reformar a agenda de políticas sociais já em vigência, como veremos a seguir, em cada governo com a respectiva pesquisa de aprovação de sua agenda governamental. A abordagem se restringe ao período de redemocratização, assim não falaremos sobre os demais governos como JK, João Goulart e os militares.

Governo José Sarney (1985-1989)

O governo de Sarney (PMDB) iniciou em meio à turbulência pela morte de Tancredo, com uma necessidade de desenvolver políticas que promovessem sua legitimação. Com isso, começou o governo com um slogan “tudo pelo social”, em um contexto socioeconômico de pobreza e inflação, com grandes desafios para um governo pós-regime autoritário. Apesar do cenário econômico desfavorável, marcado pela alta taxa inflacionária, o governo Sarney formulou uma agenda de políticas de combate à pobreza, sendo a mais conhecida o vale-leite. De acordo com Germano (1996:2), com a queda do Regime Militar em 1985, o Governo Sarney instituiu programas assistenciais destinados aos pobres, de caráter claramente clientelísticos

e filantrópicos, como por exemplo, o Programa do Leite (MELO, 1991; FARIAS, 1997; ARAÚJO, 1992).

Ainda sobre o cenário social, para Cotta (2009:18), nos anos 80, a questão social se integra à pauta de reivindicações das forças políticas e sociais que lutavam pela redemocratização do país. Esse movimento culmina na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, na qual houve forte demanda pelo reconhecimento de direitos sociais básicos e pela ampliação da cidadania dos brasileiros. A Constituição de 1988 representou uma mudança de paradigma de proteção social brasileira, ao propor a substituição do modelo dual anteriormente vigente por um modelo de seguridade social de tipo Beveridgiano.

Arretche (2000:172) ressalta como uma ação relevante a criação em 1986, no governo Sarney, da Comissão de apoio à reestruturação da Assistência Social, que apontou como necessárias a descentralização e a municipalização das políticas de assistência. Para Farias (1997:9), a Constituição Federal de 1988 buscou a superação dos tradicionais limites clientelistas e corporativistas que sempre caracterizaram a atuação estatal no campo social, sem, no entanto, ajustar o novo modelo proposto a um efetivo projeto de desenvolvimento nacional, que contemplasse a inserção internacional e se pautasse pela busca da justiça social.

O governo de José Sarney se utiliza das ferramentas do governo Vargas, notadamente a LBA, para executar seu principal programa – o vale leite.

Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)

As primeiras eleições diretas são realizadas no Brasil e Fernando Collor de Mello (PRN) é o novo presidente do Brasil. Para Sátyro (2006:71), o mandato de 1991-1994 foi exercido em um contexto atípico em função do surgimento de um novo personagem político – Fernando Collor de Mello, que apareceu como personagem não relacionado com o *status quo* e usou esta condição para fazer dura oposição à frágil situação econômica e ao fracasso dos pacotes econômicos do governo Sarney.

O presidente Collor (PRN) vence as eleições com a agenda de acabar a inflação e tornar a máquina pública eficiente. Assim, de acordo com Carvalho (2006:125), em discurso sobre as medidas monetárias, o presidente Collor afirma que essas ações de combate à inflação são necessárias para “preservar os direitos adquiridos pelos cidadãos (...) tomamos a iniciativa de promover um reordenamento

do exercício desses direitos, através de um processo de conversão de cruzados novos para cruzeiros”, não fala em ampliação de direitos.

O Datafolha realizou uma pesquisa com a avaliação do governo Collor em diferentes momentos da gestão e os resultados obtidos mostraram uma expectativa alta no momento da posse em torno de 71%, como informa a tabela abaixo:

Tabela 13 - expectativa antes da posse e evolução da avaliação do governo Collor (PRN) (estimulada e única, em %)

Período	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Péssimo	Não Sabe
expectativa antes da posse	71	18	4	7
3 meses de governo	36	43	19	2
6 meses de governo	34	43	20	3
1 ano de governo	23	40	34	3
1 ano e meio de governo	18	41	41	2
2 anos de governo	15	35	49	2
2 anos e meio de governo	9	21	68	1

Fonte: elaboração própria com base nos dados do DATAFOLHA. Pergunta utilizada na pesquisa do DATAFOLHA: Na sua opinião Collor está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?

A tabela demonstra uma queda gradual na avaliação do governo Collor, onde, nos primeiros três meses, a avaliação de ótimo/bom cai para quase a metade comparando a expectativa antes da posse, passando de 71% para 36%. Os dados demonstram um descontentamento com as ações iniciais do governo, que continuará até o processo de *impeachment*, onde a avaliação chega ao nível mais baixo, somente 9% consideravam o governo ótimo/bom, enquanto 89% avaliavam o governo como regular e ruim/péssimo.

Fernando Collor, em seu governo, continua com as políticas de distribuição de alimentos e reforça o braço executivo da LBA, como promotora da ação social.

Governo Itamar Franco (1992-1994)

Com o impedimento do presidente Collor (PRN), o vice Itamar Franco (PMDB) assume a Presidência da República. O momento é de turbulência política, onde o novo presidente precisa conquistar a legitimidade do cargo, pela formulação de políticas que imprimam uma agenda positiva.

Ferreira *et al* (2010) *apud* Hiromoto (2013:53) identificam que, apesar de as políticas econômicas de governo não terem como seu principal objetivo a diminuição da pobreza, políticas que focarem o crescimento econômico e o controle da inflação tiveram substancial contribuição para a redução contemporânea da pobreza no Brasil, principalmente em decorrência da melhoria do poder de compra da população carente. De acordo com Sátyro (2006:61), o Programa de Ação Imediata (PAI) foi o documento elaborado em 1993, sob a coordenação de FHC, enquanto Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, que consistiu em medidas econômicas preparativas para a implantação do Plano Real. O Plano Real foi lançado com o objetivo de estabilizar a economia, com o controle da inflação. Foi também no governo Itamar Franco que, segundo Silva (2012:115), foi instituída a LOAS e a assistência social passou a ser concebida como política pública que, associada a outras políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados aos mais pobres.

Em pesquisa realizada pelo Datafolha sobre como as pessoas avaliavam o governo de Itamar Franco, a trajetória da expectativa foi a inversa do governo Collor. Com isso, o governo inicia com baixa expectativa e termina com uma boa avaliação. Itamar Franco assume o governo e a expectativa era apenas de 18% de ótimo/bom, enquanto Collor era de 71%, como nos mostra a tabela abaixo:

Tabela 14 - evolução do governo Itamar Franco (PMDB) (estimulada e única, em %)

Mês/Ano	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Péssimo	Não Sabe
set/92	18	40	21	20
dez/92	34	45	11	11
fev/93	36	44	8	11
mar/93	24	51	18	8
mar/93	21	54	21	7
abr/93	17	49	27	6
mai/93	19	50	26	5
jun/93	17	52	27	4
ago/93	15	48	34	4
nov/93	12	43	41	4
dez/93	18	45	34	3
mar/94	15	45	37	4
abr/94	16	43	38	4
ago/94	37	46	13	4
set/94	32	49	13	6
out/94	40	46	10	5
dez/94	41	48	8	4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DATAFOLHA. Pergunta utilizada na pesquisa do DATAFOLHA: Na sua opinião o presidente Itamar Franco está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo péssimo?

A tabela aponta para um aumento gradual da avaliação positiva do governo Itamar Franco. No fim do governo, somente 8% consideravam ruim/péssimo e 41% consideravam ótimo/bom.

As ações de combate à fome são o foco das políticas sociais do governo Itamar Franco, com o envolvimento direto da sociedade civil.

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o governo com a imagem de pai do Plano Real, que conseguiu a estabilidade econômica, após diversos planos fracassados. Além disso, a formação acadêmica em sociologia aumentava a expectativa pelas políticas que seriam formuladas para o combate à pobreza. Em 21 de fevereiro de 1995, foi criado o Programa Comunidade Solidária, com a coordenação da primeira-dama Ruth Cardoso, com o seguinte objetivo:

Programa Comunidade Solidária, cuja função básica deveria ser aprimorar os programas federais direcionados para regiões mais vulnerabilizadas, bem como coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e promovendo uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo. Essa tarefa se desdobrou posteriormente na adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH da ONU como critério de alocação de recursos e na criação de programas de transferência direta de renda para as famílias mais pobres, como a Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, eliminando burocracias para a chegada de recursos financeiros aos beneficiários (TIEZZI, 2004:50).

Para Germano (1996:4), o Programa Comunidade Solidária assimilou a experiência da Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, também originária da sociedade civil, e do Consea no governo Itamar Franco (PMDB), sendo assim, uma política de continuidade. Em ambos os casos, o apoio de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, faz-se presente. Trata-se, por conseguinte, de programas que reeditam de forma moderna e conservadora a antiga assistência aos pobres. Já na visão de Costa (2009:698), as inovações na agenda do governo FHC (1995-2002) para as políticas sociais procuraram responder às falhas na alocação dos gastos sociais nos grupos mais pobres e vulneráveis. As iniciativas surgidas nesse contexto foram resultado do esforço em tornar precisa a população-alvo para a intervenção social e definir estratégias claras de acesso aos benefícios dos programas de proteção social. Entretanto, o governo FHC não atuou como instância institucional ativa de veto à agenda gerada pela CF de 1988. Conforme Pacheco Filho e Winckler (2003:217), os governos de Fernando Henrique Cardoso procuraram dar solução de continuidade à herança varguista, erguendo as estruturas básicas do modelo social-liberal. Todavia, tal modelo possui limites, em grande medida originários da política econômica em curso, que reduz ou provoca a estagnação dos recursos disponíveis para as políticas sociais. O resultado é a perda da perspectiva de longo prazo, o que, por sua vez, acaba por reforçar políticas de fundo assistencialista e focalizadas, mesmo que não queiram assim ser vistas, como o Comunidade Solidária, cujos resultados acabam por ser modestos.

Além disso, havia outros temas importantes na agenda governamental. Como lembra Tiezzi (2004:50), era crucial para o FHC assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado, aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e da previdência e outras medidas exigidas para a implantação de uma estratégia de desenvolvimento social – e retomar o crescimento econômico sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição.

Em segundo lugar, era preciso concentrar todo esforço e atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social. Os serviços prestados por estes setores, de oferta rotineira e continuada, constituem o núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na área social.

De acordo com Silva (2012:152), apesar de instituído pela CF/1988 e regulamentado pela LOAS, em 1993, a implantação do BPC deu-se apenas em 1996 – oito anos após a sua inserção na CF/1988 e três anos após a referida lei. Um mês antes da primeira concessão do benefício, foi assinado o Decreto no. 1.744, de 8 de dezembro de 1995, que definiu a data de início da operacionalização do BPC (1996), assim como estabelecia a responsabilidade e a competência de organizar e implementar os meios necessários à consecução da operacionalidade do benefício para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Conforme Draibe (2003:74), o combate à pobreza no governo FHC seguiu as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Liderado pelo Programa Comunidade Solidária, foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. Na sua frente pública e sob a ação supervisora da Secretaria Executiva, foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar).

Para Moraes e Paula (2007:2608), a Comunidade Solidária, a partir de sua estrutura organizacional, selecionou dezesseis programas setoriais prioritários situados nos diferentes ministérios compondo assim uma agenda básica de intervenções nas seguintes áreas: alimentação e nutrição; redução da mortalidade na infância; apoio ao ensino fundamental; apoio à agricultura familiar; desenvolvimento urbano; geração de ocupação e renda e qualificação profissional (BURLANDY, 2003).

O Instituto Datafolha, em pesquisa sobre a avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso, chegou aos resultados descritos na tabela abaixo:

Tabela 15 - evolução da avaliação do presidente FHC I mandato (estimulada e única, em %)

Mês/Ano	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Péssimo	Não Sabe
mar/95	39	40	16	5
jun/95	40	40	17	3
set/95	42	39	15	4
dez/95	41	40	15	4
jun/96	30	41	25	5
set/96	43	38	17	2
dez/96	47	38	12	3
mai/97	42	38	18	2
jun/97	39	42	16	2
set/97	43	41	15	1
dez/97	37	40	20	3
mar/98	38	39	21	2
abr/98	35	41	21	3
mai/98	31	43	24	2
jun/98	31	41	25	3
Jul/98	38	41	19	2
ago/98	39	40	18	3
set/98	43	37	17	2
dez/98	35	37	25	3

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Datafolha.

O início do governo, referente ao primeiro mandato, recebeu uma avaliação positiva de ótimo e bom de 39% dos entrevistados, variando pouco até o final do mandato, com seus 35%. Já a avaliação dos que consideram o governo ruim e péssimo começou com 16%, chegando ao fim da primeira gestão com 25%. Demonstrando o aumento de uma certa insatisfação com as políticas implementadas pelo governo.

O presidente Fernando Henrique Cardoso conseguiu a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional que permite a reeleição do presidente da República, governadores e prefeitos. Assim, FHC é reeleito para um segundo mandato. De acordo com Pacheco Filho e Winckler (2003:216), no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a estratégia do Programa Comunidade Solidária sofreu alterações, onde suas atribuições originais de coordenar ações de combate à pobreza foram transferidas para o Projeto Alvorada. Segundo Hall (2008), Ruth Cardoso teria sido quem impulsionou a unificação dos programas de transferência de renda e de combate à fome no país e teria sido ela quem persuadiu o então presidente Fernando Henrique Cardoso a adotar esse sistema unificado em nível nacional.

De acordo com Costa (2009:701), o governo FHC aderiu à agenda da focalização e, ao mesmo tempo, ampliou a descentralização federativa na saúde e educação.

Para Draibe (2003), a Rede de Proteção Social pode ser entendida como um sistema de proteção social em sentido abrangente, com conotação similar ao de *Estado* (ou regime) de Bem Estar Social ou do conceito mais recentemente disseminado, o de *Social Policy System*. O termo proteção remete à ideia de proteção contra riscos sociais, tanto os velhos e clássicos – perda previsível da renda do trabalho – como os contemporâneos – ter emprego decente, educar os filhos, viver nas megalópoles, habitar e alimentar-se condignamente, etc. Tais conceitos são de maior amplitude, portanto, que o de seguridade social, usualmente referido à previdência, saúde e assistência social.

A gestão dos ministérios foi feita no governo FHC no formato de câmaras setoriais, reunindo ministros por área temática ou macroproblemas, sob o comando operacional da Casa Civil, com a presença permanente dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, em todas as Câmaras, de forma a facilitar – quando não garantir – os recursos financeiros e orçamentários às decisões tomadas. A estas câmaras atribuiu-se a função de construir consensos para as políticas, “facilitando” as decisões do governo como tal. Além disso, possibilitou a todos os ministros e ministérios clareza maior da agenda prioritária de governo. Os resultados da ação das câmaras setoriais de governo foram desiguais. Entre as bem-sucedidas, estão a Câmara de Política Econômica, que se reuniu semanalmente até o fim do governo, quase sempre com a presença do presidente da República, além da Câmara de Infra-Estrutura e a Câmara de Política Social (TIEZZI, 2004:52-53).

A Câmara de Política Social da Casa Civil da Presidência da República, criada como instância superior de coordenação da política social do governo, por meio do Decreto nº 1.918, de 13 de agosto de 1996, teria a responsabilidade de assegurar as condições necessárias para a execução desses programas, em relação tanto à garantia do fluxo de financiamento e à qualidade do gerenciamento, quanto ao acompanhamento, avaliação e revisão das ações propostas, quando o resultado for considerado insatisfatório (TIEZZI, 2004-53).

Uma outra iniciativa do governo FHC foi a extinção por decreto da Legião Brasileira de Assistência – LBA, que, segundo Tiezzi (2004), era uma instituição historicamente constituída com foco de clientelismo, ineficiência e corrupção, símbolo da maneira “velha” de fazer política social. Nesta linha, Draibe (2003:78) aponta como

decisiva e de grande valor simbólico, logo nos primeiros dias do governo, a extinção da LBA, a agência de clientelismo e assistencialismo, por excelência. Em seguida, por força da Lei Orgânica da Assistência Social, teve início o novo programa de transferência monetária a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências físicas, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que em 2002 cobria cerca de 1,5 milhões de pessoas. Foram também implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social (CONANDA), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais.

Para Costa (2009:700), as orientações do governo FHC, nos dois primeiros mandatos, foram efetivadas pela nítida focalização de programas sociais prioritários e pela especialização do financiamento social. No entanto, essa inovação, que era coerente com a agenda do ajuste macroeconômico, não foi contraposta à agenda federalista das áreas sociais tradicionais, como educação e saúde. Esse é um dos aspectos centrais do desenvolvimento da proteção social brasileira nos governos de FHC.

Em uma pesquisa realizada pelo Datafolha sobre como os brasileiros avaliavam o governo de Fernando Henrique Cardoso por área, foram obtidos os seguintes resultados, na tabela abaixo:

Tabela 16 - avaliação do desempenho do governo FHC por área (%)

Área	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Péssimo
Meio ambiente	33	36	21
Transportes	32	33	29
Economia	24	35	37
Habitação	23	39	31
Combate à corrupção	14	25	55
Reforma agrária	18	35	36
Combate à fome/miséria	16	29	52
Desemprego	8	24	67

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Datafolha.

A tabela apresenta que a área melhor avaliada foi o meio ambiente com 33% das pessoas considerando ótimo/bom. O desemprego, ou seja, a ausência de oferta de empregos como a área pior avaliada, obtendo 67%. As políticas de combate à fome/miséria receberam a terceira pior avaliação, com 52% das pessoas considerando esta área ruim/péssimo pela gestão do governo FHC.

No segundo mandato, com a aproximação das eleições presidenciais, o governo FHC lançou o Projeto Alvorada, em 2000, e a Rede de Proteção Social, em 2001. O objetivo do Projeto Alvorada era 'elevar a qualidade de vida das famílias mais carentes, reduzir as desigualdades sociais e proporcionar ao cidadão oportunidades de trabalho e acesso a bens e serviços para o bem-estar e a dignidade da pessoa humana', como afirma Silva e Silva (2001:27). Esse projeto direcionava 17 programas do governo federal a 2361 municípios em 23 estados com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,500, além dos municípios da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).

Com políticas focalizadas de transferência de renda para as pessoas em situação de pobreza, distribuídas em diferentes ministérios, o governo Fernando Henrique Cardoso foi foco de uma pesquisa Datafolha, onde foi identificado como as pessoas avaliam o governo, em seu segundo mandato.

Tabela 17 - evolução da avaliação do presidente FHC II mandato (estimulada e única, em %)

Mês/Ano	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Péssimo	Não Sabe
fev/99	21	39	36	4
jun/99	16	38	44	3
set/99	13	27	56	3
dez/99	16	36	46	3
mar/00	18	37	43	2
jun/00	19	38	41	2
out/00	23	38	37	2
dez/00	24	39	35	2
mar/01	26	42	30	1
jun/01	19	38	42	1
set/01	22	40	36	2
nov/01	24	38	36	2
dez/01	24	40	35	2
jul/02	31	40	26	2
jul/02	25	39	34	2
set/02	23	40	34	3
set/02	23	39	35	3
out/02	23	42	32	3
out/02	26	38	32	4
dez/02	26	36	36	2

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Datafolha.

Na avaliação dos brasileiros, o segundo mandato do governo FHC começou com 21% considerando ótimo/bom e 36% avaliando como ruim/péssimo, superando assim a avaliação positiva. Os resultados não sofrem grandes alterações ao longo do tempo de gestão, com isso, no final do governo a avaliação positiva de ótimo/bom era de 26% e ruim/péssimo de 36%. Reafirmando uma certa estabilidade na percepção dos brasileiros pesquisados sobre a avaliação do governo.

Em outra pesquisa, em termos de aceitação popular, Lemes (2012) aponta que a aprovação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que estava em 42% dez dias antes da eleição de outubro, caiu para 35%, segundo pesquisas do Datafolha nos dias 10 e 11 de dezembro. Sobre seu segundo mandato, 41% dos quase 12.000 entrevistados no levantamento disseram esperar que a gestão seja “ótima” ou “boa”. Antes de Fernando Henrique Cardoso assumir a presidência da República, pela primeira vez, em 1995, esse índice de expectativa otimista era de 70%.

Assim, em meio a uma diminuição do otimismo em seu segundo governo, FHC formula uma rede de proteção social, com o apoio da sociedade civil para a

implementação. Arretche (2000:170;176) descreve algumas ações do período que compreende os dois Governos FHC na área de políticas sociais, a citar:

- No início de 1995, MP 813 de 01/01/95, extinguiu o Ministério do Bem Estar Social e criou a Secretária de Assistência Social, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Coube a secretaria implementar as medidas preconizadas na LOAS. Mesma medida provisória extinguiu as fundações LBA e FCBIA;
- O corpo burocrático da secretaria foi uma fusão das fundações LBA e FCBIA;
- Apenas em 1997, através de portarias ministeriais n. 26 e 27 instituiu-se a sistemática de repasses de recursos para os Estados e municípios e a Norma Operacional Básica da Descentralização;
- Em 1997 os recursos federais dos convênios já existentes eram repassados para os governos estaduais, via Secretaria Estadual de Ação Social.

Para Costa (2009), existem evidências de que a agenda de reforma social do governo Fernando Henrique Cardoso foi concentrada no fortalecimento e consolidação de programas focais para a redução da pobreza, na reforma previdenciária e na regulação das transferências federais na educação (Fundeb) e na saúde (Piso da Atenção Básica e Programa de Saúde da Família). Conforme Draibe (2003), os programas de transferência monetária direta a pessoas ou famílias pobres não estiveram totalmente ausentes do cardápio brasileiro de programas assistenciais, embora jamais tivessem sido a regra. E proliferaram desde 1994, quando se iniciaram as experiências municipais com programas de renda mínima, como no caso do Distrito Federal.

Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

As eleições de 2002 tiveram como resultado uma inflexão partidária, onde um partido de esquerda venceu as eleições presidenciais. O novo presidente, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), apresentou um programa voltado para o combate à fome e pela estabilidade econômica durante a campanha. Assim, o governo Lula (PT) iniciou com um programa voltado para as pessoas que passavam fome com o Programa Fome

Zero. A estratégia, por sua descentralização nos moldes do Programa Comunidade Solidária, não obteve sucesso. Assim, a agenda volta-se para as pessoas em situação de pobreza com o Programa Bolsa Família. Ocorre, assim, a centralização em um único ministério – criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a focalização do público-alvo. Segundo Cotta (2009:21), a agenda social do governo Lula se estruturava em torno de cinco eixos: redução das desigualdades, educação, saúde, juventude, direitos da cidadania, cultura e segurança pública. O primeiro eixo abrange o Programa Bolsa Família. Nota-se ainda que o eixo dos direitos de cidadania passa a ser definido a partir de determinados públicos-alvo, e não mais de setores de atuação estatal, o que explica por que educação, saúde, cultura e segurança pública aparecem como eixos separados.

Para Cotta (2009:21), o primeiro governo Lula (2003-2006) inicia-se com a promessa de priorizar os mais pobres por meio do Programa Fome Zero, apresentado desde a campanha presidencial como o carro-chefe da área social. No entanto, as dificuldades enfrentadas pelo Fome Zero levaram o presidente Lula a determinar, ainda no início de 2003, a unificação dos programas federais de transferência de renda, processo que resultou na criação do Programa Bolsa Família. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, foi fundamental para o processo de institucionalização das políticas de proteção social, apesar de também ter contribuído para explicitar e exacerbar os conflitos entre elas.

Para Tiezzi (2005), o atual governo manteve a Câmara de Política Social, mas a reformulou por meio do Decreto nº 4.714, de 30 de maio de 2003. Conforme Costa (2009:701), o Programa Fome Zero foi o primeiro programa pensado pelo Partido dos Trabalhadores - PT ainda em campanha presidencial, que visava acabar com a fome no Brasil.

O Programa Fome Zero ocuparia então, no primeiro momento, o espaço da agenda política social do governo porque recuperava o movimento capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores e pela sociedade civil de combate à fome do início da década de noventa. Nessa perspectiva, a ação do Estado na política social seria centralizada na regulação da distribuição e no combate aos problemas da fome. Os novos programas de transferência de renda foram definidos, naquele momento, como políticas de assistência direta à população carente. O Programa Fome Zero recuperaria a agenda de combate à fome e à miséria por meio de uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. A proposta foi apresentada para debate público, em outubro de 2001, em um documento elaborado pelo Instituto de Cidadania, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar do país (COSTA, 2009:701).

Costa (2009) descreve que, em 2003, é criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado diretamente à Presidência da República. A difusa agenda do MESA fica comprovada na interminável agenda de ação governamental para o setor em 2003: políticas estruturais (7); políticas específicas (8); políticas locais (4); políticas para pequenas e médias cidades (4) e políticas para áreas rurais (6).

O MESA e a sua difusa agenda tiveram uma vida breve. Foram extintos em 2004. Neste ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A assunção da agenda do desenvolvimento social significou uma nova orientação da agenda do governo Lula: a ruptura com a tradição do movimento de combate à fome e segurança alimentar que orientou a intervenção social do governo no primeiro ano. A centralidade que veio a ser dada ao Programa Bolsa Família representou uma expressiva mudança na agenda social no segundo ano do governo Lula. Criado em fins de 2003, o PBF nasceu vinculado ao Gabinete Presidência da República – portanto, diretamente subordinado ao presidente Lula. Em janeiro de 2004, migrou para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (COSTA, 2009:701).

Neste sentido, Freitas (2007:71) argumenta que, em dezembro de 2003, com a extinção do MESA e a posterior criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), houve a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que incorporou o Programa Fome Zero, e ficou responsável pelo Apoio a Comunidades Quilombolas; Cisternas; Cozinhas Comunitárias; Programa de Restaurantes Populares; Programa Nacional de Banco de Alimentos; Carteira Indígena; Programa Cartão Alimentação; Programa de Aquisição de Alimentos; Agricultura Urbana e Programa de Educação Alimentar e Nutricional.

Cotta (2009:68) descreve “por outro lado, de 2003 a 2005, tive a oportunidade de participar diretamente da formulação e de acompanhar a implementação do Programa Bolsa Família, além de testemunhar as discussões acerca do Programa Fome Zero (PFZ). Percebi que, em ambos os casos, o que estava em jogo era mais do que a disputa por recursos tradicionais de poder: havia uma luta acirrada - luta por, com e sobre ideias, nos termos de Stone (2002)”. Segundo Cotta (2009:23), após seis meses de discussão no governo federal e pouco mais de dois meses de negociação com os governos estaduais e municipais - o Programa Bolsa Família foi lançado. O propósito do grupo de trabalho era chegar a um desenho do novo programa de transferência de renda condicionada que não acirrasse as disputas entre as áreas que

ganhavam e perdiam com o novo programa. Além disso, era preciso apresentar, o mais rapidamente possível, uma iniciativa que neutralizasse as críticas ao Programa Fome Zero e mostrasse que o governo estava cumprindo seus compromissos de campanha.

Para Campello (2013), o grupo que ficou responsável pela formulação do Programa Bolsa Família eram:

além das representantes da Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR), Miriam Belchior e Tereza Campello, a composição permanente do grupo era: pela Casa Civil, Tereza Cotta e Darci Bertholdo; pelo Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), Ricardo Henriques, Rosane Mendonça e Cláudio Roquete; pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), Maya Takagi; pelo Ministério da Saúde (MS), Gastão Wagner, Elisabetta Recine, Michele Oliveira e Marcelo Duarte; pelo Ministério da Educação (MEC), Rubem Fonseca, Marcelo Aguiar e Maurício Muniz; pelo Ipea, Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin; e pela Caixa Econômica Federal, Isabel Costa e Ana Fonseca, que veio a ser a primeira Secretária Executiva do Programa Bolsa Família. O objetivo não era inventar uma nova rede de serviços, mas fortalecer as redes existentes, de modo a estimular que elas efetivamente alcançassem todos os brasileiros – mesmo aqueles com maiores dificuldades para acessar e frequentar os equipamentos públicos, e com menos recursos para vocalizar suas demandas e procurar os caminhos para seu atendimento. Nesse sentido, cabe chamar atenção para o processo de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (Suas), fundamental para a consolidação da proteção social e para o enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais. A rede de assistência social tem desempenhado papel central na ampliação da oferta de serviços socioassistenciais, na estratégia da busca ativa para localização e cadastramento da população vulnerável, e também nas atividades de atendimento, orientação e encaminhamento para uma série de serviços e políticas sociais (CAMPELLO, 2013).

Numa pesquisa realizada pelo Datafolha sobre como as pessoas avaliavam o governo Lula por área de governo, foi obtido o resultado que segue na tabela abaixo:

Tabela 18 - evolução da área de melhor desempenho do governo Lula (espontânea e única, em %)

categorias	abr/03	Jun-03	out/03	dez/03	Mar-04	dez/04	Jun-05	dez/06	Mar-07	Nov-07	Mar-08	Nov-08	Mar-09	Nov-10
combate à fome/miséria	38	26	28	27	22	15	11	17	14	13	11	11	8	19
economia	3	5	6	4	5	8	7	7	8	7	11	17	13	13
combate ao desemprego	2	2	3	3	3	4	4	5	4	4	5	6	3	10
educação	4	4	7	6	7	7	9	11	12	11	14	12	12	9
social/programas sociais	1	3	5	5	4	5	4	12	10	9	9	11	14	8
habitação	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	2	1	2	6
saúde	3	5	6	4	5	5	6	4	4	5	5	5	6	5
salário	1	1	1	1	1	1	2	3	2	2	3	3	3	4
inflação	0	2	1	1	1	1	2	3	3	2	2	2	2	2
combate à corrupção	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1
reforma agrária	1	2	1	1	2	2	2	3	2	1	1	1	1	1
segurança/violência/polícia	2	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
relações exteriores	*	1	1	*	3	*	*	1	1	*	*	*	*	1
outras respostas	6	6	7	12	6	10	13	7	6	11	9	6	8	5
todas	*	0	0	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	1
nenhuma	8	11	9	11	13	9	14	9	12	11	9	6	7	2
não sabe	33	31	25	23	26	29	22	17	19	19	18	16	19	11

Fonte: na sua opinião em qual área o presidente Lula está se saindo melhor?

legenda: 0 não atingiu 1%; * não foi mencionado

A tabela demonstra uma mudança na percepção dos entrevistados entre o primeiro e o segundo mandato do presidente Lula, onde a área de combate à fome/miséria é a área com melhor desempenho no primeiro mandato com 38% das indicações, migrando para a área de programas sociais no segundo mandato, com 14%.

Sobre a avaliação do governo, o Datafolha realizou diversas pesquisas ao longo do primeiro mandato do governo Lula, apurando mês a mês como os brasileiros viam o desempenho do governo. A seguir, a tabela demonstra uma média anual dessa pesquisa, com os respectivos percentuais.

Tabela 19 – média em % da avaliação anual do governo Lula – I mandato

Avaliação governo Lula	2003	2004	2005	2006
ótimo/bom	42.8	39.3	32.1	45.2
regular	42	42.6	42	35.1
ruim/péssimo	11.4	15.6	23.8	18.4
não sabe	3.8	2	1	1

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Datafolha.

A pesquisa aponta para uma avaliação positiva do início do governo, onde 42,8% consideraram o governo ótimo/bom contra 11,4% que atribuíram ruim/péssimo para o desempenho do presidente Lula. No final do primeiro mandato, a avaliação positiva supera os números do início do governo, onde os atribuem ótimo/bom são 45,2% dos entrevistados contra 18,4% que consideram ruim/péssimo. Numa análise sobre a variação na média de pessoas que consideravam o governo ruim/péssimo, é possível perceber um aumento considerável no ano de 2005, período do Mensalão com denúncias de corrupção no governo, com 23,8%, diminuindo em 2006 (ano eleitoral) para 18,4%, demonstrando a recuperação da imagem do presidente Lula.

Para Cotta (2009:23), o diagnóstico da fragmentação, superposição e desarticulação dos programas federais de transferência de renda disseminou-se ainda na era FHC e já constava do programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2002. No entanto, diversas razões impediram que essa medida fosse tomada no início de 2003. A aposta inicial do presidente Lula era no Programa Fome Zero, que seria implementado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança

Alimentar e Combate à Fome (MESA). Além disso, a força da marca Bolsa Escola entre atores de todos as matizes ideológicas dificultava a extinção desse programa.

Segundo Suplicy (2002), relatado por Cotta (2009), os economistas do PT preferiam os programas do tipo Bolsa Escola aos de Renda Mínima. Além disso, os programas vinculados à educação também contavam com o apoio da mídia e de organismos internacionais, como a UNICEF, a UNESCO e a OIT. Por isso, o presidente Lula manteve os programas de transferência de renda do governo FHC e ainda criou mais um – o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, conhecido como Cartão Alimentação. Apesar das negativas do MESA, disseminou-se a ideia de que o Cartão Alimentação era a única parte do Programa Fome Zero que havia saído do papel.

Ainda Cotta (2009:283-284) argumenta que o processo de unificação dos programas federais de transferência de renda viabilizou a formulação do Programa Bolsa Família (PBF), sem acirrar demasiadamente as disputas entre os atores envolvidos. No entanto, as decisões tomadas de fevereiro a setembro de 2003 produziram apenas um acordo provisório entre os participantes do processo. A maioria desses participantes manteve suas posições originais, apostando inclusive, na possibilidade de reverter os pontos perdidos durante a implementação do PBF. Contribuiu para isso o fato de o desenho do programa ter ficado “inconcluso”, dado que diversos temas “espinhosos” foram deixados para trás. Como os relacionados ao cadastro único, ao controle social e à pactuação com estados e municípios (afirmações de Cotta com base em entrevistas exploratórias, 2006). Não é por acaso que a unidade responsável pela execução do programa foi batizado de “Secretaria Nacional de Renda de Cidadania”: acreditava-se que o PBF seria o primeiro passo para a implantação de um programa de renda mínima no país, quando houvesse condições fiscais e políticas adequadas.

De acordo com Costa (2009:701), a coalizão política que assume o governo sob a liderança de Lula (PT) não tinha agenda social definida e explícita. A ausência de agenda social é explicável pela falta de uma compreensão da real complexidade estrutural do sistema de proteção social no país pelo Partido dos Trabalhadores e seus intelectuais orgânicos. O pensamento da esquerda brasileira, de modo geral, comungava com as teses da economia política: a proteção social tinha sido apenas uma externalidade do ajuste macroeconômico sofrido pela economia brasileira. Os dois mandatos de FHC nada mais teriam feito do que a imposição de uma agenda

liberal na área social do país, subordinando a proteção social ao ajuste macroeconômico.

Outra variável importante atribuída ao sucesso do Bolsa Família foi a unificação do conjunto de programas de transferência de renda, que produziu uma redução de 4.722.031 beneficiários dos programas inovadores de transferência entre 2003 e 2006 segundo Costa (2009:702).

Costa (2009), em seu trabalho sobre a política de proteção social no Brasil, conclui que as políticas sociais do governo Lula não se caracterizam necessariamente por inovações, mas sim por manutenção e/ou ampliação das políticas originadas no governo anterior. Neste sentido, Pereira (2009) explica que, no governo Lula, causa surpresa ao dar continuidade às políticas, pois vindo de um partido historicamente defensor de uma agenda universalista de proteção social, manteve e/ou ampliou as bases institucionais do arranjo de proteção social “minimalista” e “focalizado” já implementado pelo governo FHC.

Os grandes temas que dominaram a agenda da política pública a partir do Plano Real foram o incentivo à centralização e insulamento das políticas macroeconômicas, em especial da política monetária, pela autonomia do Banco Central em relação ao Executivo e do Legislativo; o controle das despesas não financeiras do governo federal; a reforma administrativa do governo federal e governos subnacionais; a privatização das atividades de prestação de serviços públicos; a liberação do comércio externo e outras reformas orientadas para a abertura do mercado interno; a adoção de políticas focalizadas e de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste no modelo desenvolvimento (COSTA, 2009:695).

A agenda governamental compreendeu outros temas, como lembra Lesbaupin (2009), onde, resumidamente, o autor descreve algumas ações e suas consequências positivas. Para Lesbaupin (2009:16), houve um aumento real do salário-mínimo (de 44,95%, entre 2003 e fevereiro 2009); o índice de Gini diminuiu de 0,563 para 0,544 (o menor desde 1981); a taxa de desemprego diminuiu e o número de empregos formais cresceu (antes da crise de 2008); o atendimento à rede de energia elétrica aumentou (“Luz para Todos”); o acesso à educação melhorou; o Bolsa Família atinge hoje 11 milhões de famílias e o valor da bolsa aumentou; houve a unificação do cadastro das famílias necessitadas; em 2007, o PIB cresceu 5,6%. Para Lesbaupin (2009:27), o nosso país não resolve o problema da pobreza não por falta de recursos, mas por falta de opção política. Ou dito de outra maneira, porque sua opção política fundamental é pelo capital financeiro, pelo agronegócio, pelas grandes empresas.

O segundo mandato do presidente Lula recebeu uma avaliação nunca antes registrada por outros governos, chegando, nos últimos meses da sua gestão, a 83% dos entrevistados considerando o desempenho do governo em ótimo/bom, como aponta o Datafolha na pesquisa abaixo.

Tabela 20 – média em % da avaliação anual do governo Lula – II mandato

Avaliação governo Lula	2007	2008	2009	2010
ótimo/bom	48	63	68	78
regular	36	28	24.2	17.3
ruim/péssimo	14.3	8.6	7	4.0
não sabe	1	1	1	1

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Datafolha.

A pesquisa aponta uma média crescente dos percentuais da avaliação positiva no segundo mandato do presidente Lula. Em direção contrária, estão os percentuais que consideram como ruim/péssimo o desempenho do governo Lula. Assim, em 2004 a média era de 14,3% passando para somente 4% no último ano do governo, reafirmando a avaliação positiva da gestão.

Em suma, a agenda de combate à pobreza no governo Lula sofreu reformas, mas com forte caráter de continuidade das ações de distribuição de alimentos iniciados no governo Vargas, repetidos pelos demais governos e em seguida pelos programas de transferência de renda. As políticas públicas formuladas nesse período com foco nas pessoas em situação de pobreza não foram objeto de inovações ou inflexões. As diferenças entre o governo Lula e os demais governos estudados neste trabalho, é o aumento progressivo no volume de recursos financeiros e a forma de gestão do programa, que apresenta alto grau de profissionalização e controle.

5 METODOLOGIA

A pesquisa não surge do nada, ela é construída utilizando métodos que possibilitem comparações, contrapontos e validações de dados. A história dessa pesquisa é retratada a seguir com a descrição de suas etapas, escolhas e a previsão de como serão interpretados os dados.

Com isso, a pesquisa sobre a formulação da agenda de políticas de combate à pobreza pelo governo brasileiro é um passo adiante daquela realizada no mestrado “Pobreza: um diálogo sem consenso” no campo da Administração Pública. Aqui, no campo da Ciência Política, na linha de pesquisa sobre Instituições Políticas, a ideia é voltar o olhar para a importância dos atores políticos e técnicos na formulação da agenda e além disso, identificar as implicações, os constrangimentos e as negociações que essa relação gera nos governos, como a continuidade das políticas.

Sendo assim, uma pesquisa quantitativa não daria conta de explicar as relações, graus de autonomia, influências e arranjos políticos gerados no cotidiano da política, respeitando a normatividade das funções burocráticas e políticas inerentes ao governo brasileiro. Portanto, a pesquisa qualitativa foi a escolhida, com o uso de dados primários (entrevistas) e secundários (literatura da área e dados públicos). A produção acadêmica nacional e internacional dará suporte para a elaboração do modelo teórico que será utilizado para explicar a pesquisa de campo.

A escolha do modelo interpretativo, como foi apresentado anteriormente nos capítulos de discussão teórica, foi construído e desenvolvido por Baumgartner e Jones. Este modelo é chamado de Equilíbrio Pontuado e é utilizado para explicar o comportamento das políticas ao longo do tempo.

O trabalho de campo foi focado exclusivamente nas políticas brasileiras de combate à pobreza, elaboradas no período pós-redemocratização, iniciando a coleta e análise dos dados a partir do período do governo de José Sarney (PMDB) em 1985 e finalizando no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2010. Os dados primários foram coletados em Brasília-DF e Belo Horizonte-MG, através do uso da ferramenta de entrevistas, com um roteiro semiestruturado (Anexo1 e Anexo 2).

Devido à agenda dos técnicos e políticos, as entrevistas começaram a ser realizadas em fevereiro/14 e foram finalizadas somente em novembro do mesmo ano. A seleção dos entrevistados se deu inicialmente pelo núcleo de técnicos que

participaram da unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família, no governo Lula. Daquele núcleo foram indicados, pelos próprios entrevistados, nomes de atores técnicos e políticos que participaram dos governos foco desta pesquisa, e que tiveram relevância na formulação da agenda de políticas. Essas pessoas foram citadas no livro em comemoração aos 10 anos do Programa Bolsa Família. As perguntas elaboradas foram em torno das questões sobre a burocracia, agenda de políticas e formulação das políticas de combate à pobreza, no sentido de identificar a continuidade de políticas de combate à pobreza ou mesmo negar essa hipótese.

Segue a distribuição dos técnicos entrevistados com a identificação da gestão governamental, conforme tabela abaixo:

Tabela 21 – técnicos entrevistados por gestão governamental

	Nome do Técnico	Gestão Governamental
1	Maya Takagi	Lula (PT)
2	Elisabetta Recine	Itamar (PMDB), FHC (PSDB) e Lula (PT)
3	Ana Fonseca	Lula (PT)
4	Michelle Oliveira	FHC (PSDB) e Lula (PT)
5	Anna Peliano	Itamar (PMDB), FHC (PSDB) e Lula (PT)
6	Nathalie Beghin	Itamar (PMDB), FHC (PSDB) e Lula (PT)
7	Denise Paiva	Itamar (PMDB), FHC (PSDB) e Lula (PT)
8	Aline Amaral	Lula(PT)
9	Bruno Câmara	Lula(PT)
10	Claúdio Roquete	Lula(PT)
11	Paulo Paiva	FHC(PSDB)
12	Adriana Aranha	Lula(PT)
13	João Sayad	Sarney(PMDB)
14	Wanda Engel	FHC(PSDB)
15	Valéria Gonelli	Lula(PT)
16	Tiago Falcão	FHC (PSDB) e Lula (PT)
17	Tereza Cotta	Lula(PT)
18	Darci Bertholdo	Sarney(PMDB), Collor (PRN), Itamar (PMDB), FHC (PSDB) e Lula (PT)
19	Diogo de Sant'Ana	Lula(PT)

Fonte: Elaboração Própria.

Em seguida, foi iniciada as entrevistas com os atores políticos, cuja escolha seguiu pelos seguintes critérios:

- Lideranças do governo na Câmara ou Senado;
- Indicados por outros entrevistados;

- Reconhecimento tácito sobre sua atuação na área de políticas de combate à pobreza.

O roteiro utilizado nas entrevistas foi específico para as questões políticas, buscando apreender a visão dos atores sobre a agenda de políticas de combate à pobreza, papel da burocracia e a relação Executivo-legislativo.

Segue tabela com a distribuição dos atores políticos com a respectiva identificação partidária:

Tabela 22 – Atores políticos entrevistados por partido político

	Nome dos atores políticos	Partido Político
1	José Sarney	PMDB
2	Eduado Suplicy	PT
3	Patrus Ananias	PT
4	Pedro Simon	PMDB
5	Cristovam Buarque	PDT
6	Roberto Freire	PPS
7	Paulo Paim	PT
8	Vicentinho	PT

Fonte: Elaboração Própria.

Estes atores políticos e técnicos, acima descritos, desempenharam um papel-chave no campo da formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, tendo em vista que participaram de diferentes governos e legendas partidárias.

As opiniões e pontos de vista dos técnicos entrevistados terão os seus nomes mantidos em sigilo, estando suprimidos do texto do capítulo que segue, tendo em vista que muitos ainda trabalham no governo ou em instituições governamentais, podendo gerar algum tipo de constrangimento. Assim, serão identificados apenas como: Entrevistado 1, Entrevistado 2...

Com isso, temos a seguir o capítulo empírico da tese, onde será apresentado a visão dos atores, relacionando-a com o cenário político brasileiro.

6 A AGENDA DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: A VISÃO DOS ATORES

A agenda de combate à pobreza no Brasil é formulada por atores técnicos e políticos. Os atores técnicos são compostos pela burocracia instalada, de carreira, principalmente pelo cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), conhecido somente como “gestor”. Este cargo foi criado ainda no governo de José Sarney. Em relação aos atores políticos, são considerados os parlamentares, ministros e ocupantes de cargos de livre nomeação. A junção de atores técnicos e políticos fez surgir na administração pública federal os atores híbridos, que trazem consigo o saber técnico e a inserção política-partidária. Essas características, tornam estes atores potenciais formuladores de políticas, com possível poder para influenciar na montagem da agenda e decidir sobre sua continuidade.

A agenda governamental no Brasil, especificamente a agenda de combate à pobreza, tem características de continuidade com incrementalismos ao longo do tempo. Esses incrementalismos, que podem ser considerados também como alterações ou pequenas reformas nas políticas, parecem não imprimir a força necessária para gerar grandes inflexões, que possam mudar radicalmente a matriz da política pública. Portanto, as políticas de combate à pobreza no Brasil, na formação e definição da agenda podem ser explicadas pelo modelo teórico criado por Baumgartner e Jones, chamado de Equilíbrio Pontuado. Esta teoria acredita na existência de períodos longos de estabilidade de políticas, que são pontuados por fatos novos e arranjos políticos que provocam mudanças incrementais e pontuais. Estas mudanças não conseguem provocar inflexão na política, sendo possível observar o retorno da estabilidade, como será discutido a seguir.

6.1 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DA AGENDA DE GOVERNO NO COMBATE À POBREZA

Entender como os atores pensam, se articulam, negociam e formulam a agenda de políticas será o foco desta sessão. Muitas vezes, as decisões do governo são analisadas na sua forma final, e não se discute como foi o processo, como o governo opta por um assunto e exclui outro. No modelo elaborado por Jones e Baumgartner, os atores são vistos como grupos que possuem preferências, interesses e fazem a defesa de uma determinada agenda.

Um outro lado da formulação da agenda é pensar sobre os graus de autonomia do Executivo. Alguns autores (KINGDON, 2003; TSEBELIS, 2009) consideram o chefe do poder Executivo o principal ator com poder de veto e, portanto, com grande poder de estabelecer a agenda. Mas, Paulo Paiva¹ (ex-ministro do governo FHC) faz uma importante ressalva, onde diz que “cada governo é refém de suas circunstâncias”. Com isso, ele alerta para a existência de variáveis que podem condicionar a tomada de decisão do presidente da República, contrariando de certa forma, a ideia de que o presidente pode tomar a decisão que bem quiser, sem constrangimentos dos demais atores da arena política. Além disso, questiona o grau de autonomia dos governos em determinados contextos, pressupondo a existência de outros atores que ajudam a explicar a agenda.

Sendo assim, a formação da agenda parece envolver muitos atores e variáveis, que entram em consenso sobre determinada temática em um dado tempo. Nas entrevistas realizadas com os atores que tiveram relevante papel nos governos, desde o presidente José Sarney (PMDB) ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), foi indagado sobre em que momento eles perceberam a entrada da pobreza na agenda. O resultado das entrevistas mostra uma variedade de pensamentos, acompanhados de diferentes justificativas, dando-nos uma pequena amostra do desafio que é compreender a formação da agenda no governo brasileiro.

¹ frase citada em entrevista para esta pesquisa de tese.

6.1.1 Entrada da pobreza na agenda governamental

A pobreza na agenda governamental é um tema que é visto com muita assertividade pelo senso comum, tomado pelos efeitos das políticas recentes e pelo enfoque midiático. As respostas com um olhar retrospectivo, com base em comparações empíricas e nas políticas públicas, são esperadas da burocracia, que atendeu vários governos, e pelos atores políticos que participaram ativamente da discussão e implementação dessa agenda. As falas que seguem, oriundas das entrevistas realizadas na pesquisa de campo, refletem o pensamento de cada ator, com a defesa de suas preferências, de partidos políticos e de formas de entender a pobreza. A interpretação e os sentidos construídos com essas falas são orientados pelo arcabouço teórico desenvolvido nos capítulos anteriores.

Em entrevista realizada com atores que participaram ativamente nos governos pós-redemocratização sobre como a pobreza entrou na agenda governamental, foram obtidas as seguintes respostas:

Para Entrevistado 3, a pobreza entrou na agenda ainda no governo Getúlio Vargas, ao afirmar: “vejo um marco importante na era Vargas e depois na Constituição de 88”. No mesmo sentido, Entrevistado 4 afirma que pobreza entrou na agenda “há muito tempo. Basta ver a Consolidação da Leis do Trabalho (CLT) (Getúlio Vargas), o Estatuto da Terra (Ditadura Militar) etc”. Entrevistado 5 também acredita que foi na Constituição que se passou a discutir a pobreza na agenda governamental. Com isso, o entrevistado afirma: “com a Constituição de 88...o social entra de fato na Constituição, com o capítulo da seguridade social.” Com isso, percebe-se uma concentração das percepções dos atores na Constituição de 1988 como marco da entrada da pobreza na agenda governamental.

Para outros atores, a entrada da pobreza na agenda governamental é mais recente. Na visão de Entrevistado 1, a pobreza entrou na agenda “com Itamar...foi a primeira vez que a palavra fome ganhava expressão...em FHC a concentração era em nome da pobreza...no governo Lula voltou a fome e depois a extrema pobreza. Itamar absorveu esse discurso...Itamar tinha que se legitimar...” Para o senador Pedro Simon (PMDB), “o primeiro foi Itamar, e o FHC manteve sem muita expressão...”. Nesta mesma linha de raciocínio, Entrevistado 2 afirma que: “Governo FHC...começa a se ensaiar no governo do FHC...” a entrada da pobreza na agenda governamental. Para Entrevistado 6, “FHC inaugurou”. Entrevistado 7 aponta que: “a partir do FHC isso

entra...você teve um país até Sarney, até o (Plano) Real, um país que não podia se planejar pra nada, um país com 80% de inflação por mês, vai planejar o quê? É um país reativo. Tem um teórico que diz que na inflação todo mundo é burro... não tem planejamento, não tem projeto, não tem nada. A partir do FHC você já pode planejar, o primeiro governo do FHC foi consolidar as bases econômicas. O social tem preço, para você ter dinheiro para investir no social o país precisa ter dinheiro, tem que ter dinheiro para dividir, foi a consolidação das bases econômicas. No segundo mandato, ele já pode começar uma política social mais consistente, que foi aprofundada no governo Lula...enfim, isso é uma evolução. Então não tem isso: o governo que deu mais bola ou menos bola, mas teve momentos que isso foi mais possível que outros”. Estas falas reforçam o Modelo de Equilíbrio Pontuado com a ideia de estabilidade das políticas, com um comportamento de continuidade, marcado por momentos pontuais de reformas. Uma outra variável incorporada na fala de Entrevistado 7 é importante evidenciar. É sobre a capacidade do governo em assumir múltiplas agendas, quando se depara com problemas de inflação e baixo crescimento econômico. Na visão ainda do Entrevistado 7 é que a inserção da temática da pobreza só foi possível entrar na agenda com a conquista da estabilidade econômica e a retomada da capacidade de o governo planejar, com recursos para implementar a agenda.

É interessante também a discussão sobre os conceitos de pobreza e como os governos elaboram as soluções conforme a construção do entendimento do problema. Assim, quando os entrevistados foram indagados sobre como entendem a pobreza, as respostas foram as seguintes:

Para Entrevistado 8 “os programas de combate à pobreza, como Bolsa Família é parte de uma visão que a pobreza é transmitida intergerações, que será pobre amanhã quem for filho de pobre hoje...para eu combater a pobreza, eu preciso ajudar os pais das crianças de hoje, para que os filhos de amanhã tenham as condições que eles não tiveram”.

Na visão do Entrevistado 7, a definição de pobreza influencia diretamente na formulação da solução do problema. Assim, o entrevistado explica que:

como a pobreza era encarada, pobreza é fome, se pobreza é fome você acaba com a pobreza distribuindo comida, aí eram as cestas básicas inúmeráveis. Aí alguém diz pobreza não é comida, pobreza é multidimensional, e pra início de conversa, pobreza é falta de dinheiro para comprar comida, para comprar serviços e pra comprar condições de vida melhor, e aí dá dinheiro, com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Aposentadoria Rural. E ajudando

dinheiro agora você mitiga as consequências da pobreza. Mas, pobreza é um fenômeno que produz e se reproduz, você tem uma reprodução chamada ciclo intergeracional de pobreza e como você corta isso? Você corta isso aumentando o capital humano, principalmente do filho do pobre, garantindo que o filho do pobre tenha uma boa saúde e uma boa educação. Surgem as bolsas, a Bolsa Escola que você garante que o filho do pobre esteja na escola. A ideia é: eu vou aumentar o capital humano para que a nova geração saia da pobreza. Que tenha as condições físicas e intelectuais para o pobre sair da pobreza. Não é só mitigar os efeitos, mas é propiciar as condições de saída (fala do Entrevistado 7).

Com estes relatos, se percebe claramente a variável continuidade nas soluções apresentadas, ao longo do tempo, para o combate à pobreza no Brasil. Com isso, é possível evidenciar a validade da hipótese do trabalho, com o marco inicial das políticas de combate à pobreza na década de 30, com o governo Vargas.

A entrada da agenda, conforme relatos nas entrevistas, remete ainda ao governo de Getulio Vargas, mas a conotação estratégica é atribuída ao governo Lula. Assim, alguns atores identificam no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) a iniciativa de inserir na agenda estratégica a temática da pobreza. Seguem as falas dos entrevistados que corroboram com esta afirmativa:

Para Entrevistado 9 “com peso só no governo Lula...e no período do Itamar Franco com a criação do Mapa da Fome, com o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA). No FHC era um olhar mais pontual...O PT já tinha essa agenda...esse tema é mais orgânico...do partido”. Para Entrevistado 1 “o Lula deu mais prioridade aos pobres...de fato se teve uma preocupação com a fome e a pobreza”. Para Entrevistado 10 “o Lula que botou na agenda mesmo...teve o mérito de dar a prioridade mesmo a área social. Tinha o mérito de ser muito carismático e suas falas ressoavam...ele mostrou que essa agenda tem uma importância”. Para Entrevistado 11, “Betinho foi forte...no governo Itamar se abriu um espaço e isso entrou na agenda...a questão da fome...o próprio presidente Lula...ele colocou na agenda...quem levou para a sociedade e garantiu que acontecesse...” Na visão de Entrevistado 12, o “governo Lula...é uma coisa bem clara de ver...foi eleito com essa plataforma...deixando de lado a agenda econômica e pegando a agenda social...antes era uma agenda de eficiência econômica...outros governos tiveram a oportunidade de unificar os programas.” Entrevistado 13 afirma que o “governo Lula...com o Bolsa Família...ajudou a mudar a impressão assistencialista...com um caráter gerencial, mais voltada para resultados”. Como se percebe nas falas dos entrevistados, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi identificada uma mudança na

condução da agenda de políticas de combate à pobreza. Conforme o Modelo de Equilíbrio Pontuado, uma das variáveis utilizadas para implementar as reformas na agenda é o uso do orçamento público. Com isso, o governo altera o volume de recursos em determinada política, sem alterar a matriz da política pública. Portanto, prevalece a ideia de continuidade.

Alguns atores entrevistados credeciam o protagonismo não somente a um governo, mas a um arranjo envolvendo a sociedade, entendendo a formulação da agenda como um processo cumulativo de demandas. Seguem as falas dos entrevistados:

Entrevistado 14 afirma:

não acho que é uma pessoa só...(vejo) como um processo longo, que vem de bastante tempo atrás...de construção coletiva de alguma coisa e que conflui num determinado entendimento de que uma estratégia determinada é a melhor maneira de abordar. Já se chegou num consenso, entendimento do direito das pessoas em situação menos privilegiada de receber uma assistência estatal, não só no que diz respeito a renda, mas na criação de oportunidades. Não diria que tem um grupo, uma pessoa, ou alguém que esteja dando as cartas desse ponto de vista...o processo de construção é mais coletiva...(Fala do Entrevistado 14 – participou do grupo de trabalho para unificar os programas de transferência de renda)

Nesta mesma direção, Entrevistado 15 afirma:

a própria sociedade colocou isso de maneira clara a partir do voto e da escolha dos seus governantes. Em termos de política, de agenda...tem caminhos os mais diversos possíveis...você não tem um caminho claro por onde isso venha...tem essa ideia de incorporar o que acontece na ponta...tem um espaço de construção federativa. Estratégico, sem dúvida, foi no governo Lula, até por que coloca no mesmo patamar, até de maneira inconsciente no início, mas coloca no mesmo patamar a política econômica e a política social. Onde não existe mais um processo de subordinação que você via nos governos anteriores, aonde as restrições orçamentárias eram que definiam o caminho que a política ia ser tomada. A partir do momento que se coloca essas coisas no mesmo patamar com a liderança do presidente, realmente é um momento de inflexão (Fala do Entrevistado 15– EPPGG²)

A fala do gestor público, Entrevistado 15, reforça a validade da teoria de Kingdon e Tsebelis sobre o poder de agenda do presidente da República. Para o ator entrevistado, a decisão de priorizar as políticas de combate à pobreza dependeu exclusivamente da vontade política do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG.

disso, se atribui o mesmo nível de importância às agendas econômicas e sociais, com uma certa autonomia orçamentária para implementar as políticas públicas.

Já para o presidente José Sarney:

na democracia, evidentemente, é um governo de três poderes...e para criar esses programas, a iniciativa tem que ser do poder Executivo, por que não se pode aumentar despesa sem que a proposta seja do Executivo, mas o Legislativo tem que aprovar...mas eu quero dizer que tudo começou naquele tempo. Por que nós colocamos o social na agenda política do Brasil, quando a prioridade era sempre o econômico...mas o Lula desenvolveu muito esses programas e estendeu outros programas como o Bolsa Família...mas, lembremos que tudo começou naquele tempo, vale alimentação, vale transporte e casa própria...(Fala do presidente José Sarney em entrevista para esta pesquisa de tese)

Esta fala do presidente Sarney insere na discussão o componente da continuidade das políticas de combate à pobreza. Neste sentido, surgem algumas indagações. Continuar ou descontinuar é uma decisão unicamente do chefe do poder executivo? O que influencia na hora de tomar a decisão em continuar ou descontinuar determinada agenda? Quais os atores que participam desse processo de decisão? Existe um padrão nessa tomada de decisão ou diferentes padrões que se alteram conforme o governo/partido político no poder?

6.1.2 Continuidades e incrementalismos: a visão dos atores

As continuidades podem ser vistas de distintas formas. Um olhar favorável pode argumentar no sentido que a continuidade pode evitar os recomeços na administração pública, que possam por sua vez ocasionar em gastos desnecessários de recursos, além de valorizar os ganhos da gestão anterior. A decisão pela continuidade evita os recomeços a cada mandato e aproveita os conhecimentos adquiridos ao longo do tempo, tornando as decisões mais embasadas. Em um olhar contrário, pode-se dizer que a continuidade de políticas pode implicar um contingenciamento de esforços na direção de resolver o problema, passando a somente gerenciar a política pública, operando pequenas mudanças que não provocam inflexões nos princípios fundadores e norteadores da política.

Em relação às políticas de combate à pobreza no Brasil, é possível perceber que elas não foram simplesmente criadas e dadas como prontas. Percebe-se que as

políticas foram alteradas ou incrementadas, conforme aumentava o nível de conhecimento dos técnicos da burocracia instalada sobre a pobreza e as possíveis soluções a partir da máquina pública. Com isso, é possível afirmar que as políticas públicas não nascem prontas, por isso, é comum a existência de incrementalismos ao longo do tempo, a partir da avaliação dos resultados obtidos, como os *feedbacks* da sociedade.

Assim, quando os entrevistados foram indagados sobre a existência de continuidade nas políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, foram obtidas as seguintes respostas:

Entrevistado 16 acredita que o Brasil vem de um longo aprendizado. Esta fala parte do princípio de que existem conhecimentos acumulados que são utilizados pelo gestor na tomada de decisão.

Já para o Entrevistado 12:

não vejo em termos de ruptura ou de continuidade, mas em termos de cumulatividade. Claramente a Constituição de 1988, ela inaugura uma nova era...a descentralização é uma realidade, goste ou não, o município é um ator relevante no processo... Você tem uma questão que diz respeito ao funcionamento da política e vem daí o termo assistencialismo em contraposição a assistência...como é que era o formato anterior? Você tinha pessoas que utilizavam o recurso público para fins privados...ai você já tem uma grande diferença do Bolsa Família...nosso interlocutor é um ente público, o município...tira o uso privado do recurso público (fala do Entrevistado 12 – EPPGG).

Entrevistado 8 pondera e diz:

acho que sejam mais complementares do que continuidades. Pegando desde Sarney...ele teve um desafio enorme de tentar ajustar a economia...o governo Fernando Collor continuou a situação difícil do governo anterior. Itamar Franco foi a transição...do ponto de vista democrático, fazer a transição mantendo a estabilidade política e a segunda foi ter permitido um plano de estabilidade com o Plano Real. Dada a estabilidade...o grande legado de FHC. Ai iniciou programas pontuais e focados de combate à pobreza, como Bolsa Escola. No governo Lula foram consolidados no Programa Bolsa Família (Fala do Entrevistado 8)

Alguns dos atores entrevistados não confirmam a hipótese de continuidade, com a justificativa que os processos de gestão da política sofreram inflexão. Porém, a hipótese da tese é sobre a continuidade da matriz das políticas de combate à pobreza. Conforme o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones, as mudanças

nos processos são consideradas incrementais, sem poder para gerar inflexões que alterem o DNA da política.

Em uma direção diferente, Entrevistado 1 acredita que ocorreram “continuidades com rupturas...a agenda do Estado é de direitos e de lá pra cá isso vem se ampliando...mas, a estrutura de poder não mudou...”

Para o senador Paulo Paim (PT-RS):

as políticas de combate à pobreza, na sua essência mesmo, vem desde a CLT de Getúlio. Bom, os anos vão passando e entramos na era Sarney e tinha programas de combate à pobreza, o Programa do Leite, com Bolsa Alimentação mesmo...e mesmo depois do Sarney, os outros governos não abandonaram algum tipo de políticas nesse sentido...no governo Lula reunimos tudo num grande programa...que é o atual Bolsa Família...isso é um acúmulo das iniciativas dos presidentes do passado, com a sabedoria do presidente Lula no presente (Fala do senador Paulo Paim em entrevista para esta pesquisa de tese).

Na visão do Entrevistado 10, “teve continuidade, com mais ênfase e menos ênfase...numa forma global, foi evoluindo com continuidades. Assim, os entrevistados compreendem a agenda governamental sem grandes mudanças, identificando elementos de continuidades com marco na CLT do governo Vargas.

Existem ainda falas dos entrevistados que consideram haver inflexões nas políticas de combate à pobreza no Brasil. Seguem as falas:

Para o Entrevistado 9, “houve uma grande inflexão em 2003...os indicadores mostram essa inflexão...Lula criou uma junta orçamentária, para decidir a alocação de recursos...o gasto social aumentou muito...” A literatura reforça esse pensamento, quando Pereira (2009:163) afirma que nunca se falou tanto de política social como nos últimos tempos. Nas sociedades contemporâneas, a menção a esse tipo de política, associada aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direitos de cidadania, tornou-se uma recorrente tendência intelectual e política. Mestriner (2008:290) explica que o Estado, ao pretender atuar sobre a ‘questão social’, atacou sempre seus efeitos de forma paliativa, operando por meio de práticas integrativas e de ajustamento, restritivas ao protagonismo das classes populares e impeditivas de mudanças sociais expressivas. A intermediação do setor filantrópico sempre dificultou esse protagonismo. Assim, não houve rupturas que pudessem fluir um novo modelo de assistência social com padrão de política pública.

Ainda remetendo às respostas dos atores entrevistados sobre a continuidade das políticas de combate à pobreza, temos:

Para o Entrevistado 11, “o governo Lula teve uma inflexão grande, ele fez acontecer de uma forma efetiva mesmo, com mais recurso...houve uma intervenção estatal que levou um grande contingente a sair da extrema pobreza...” Para esta questão, o Entrevistado 7 responde da seguinte forma: “eu acho que sim...houve um contínuo...que começa com a transferência de renda direta. Não é uma coisa banal...convencer não foi banal, houve uma reação grande...primeiro essa consciência que pobreza é falta de dinheiro. Desde o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) o dinheiro era na mão da mãe...” A inflexão é descrita pelos entrevistados como o aumento considerável de recursos para as políticas sociais, notadamente, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Os atores não identificaram outras variáveis com poder de alterar a matriz das políticas de combate à pobreza, conduzida pelos governos foco deste estudo.

Em relação a existência de ajustes nas políticas ao longo do tempo, Entrevistado 17, afirma que “teve a modernidade e continuidades num período...” Essa percepção é compartilhada por Entrevistado 15, que afirma:

tem continuidade e tem inflexão...eu realmente acho que você tem todo um processo de path dependence, o caminho passado te impõe um caminho futuro, isso está claro nas políticas sociais e no Brasil...você tem momentos, que você tem caminhos diferentes a serem percorridos...se você vai pensar as políticas de transferência de renda no Brasil...você vai antes do Sarney com o FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural)...ou mais longe ainda com Abono Família para servidores com condicionalidades...O Brasil tem uma trajetória importante de políticas sociais que não pode ser desconsiderada. O governo Sarney foi um momento muito importante para a discussão dessas políticas por conta da Constituição Federal que virou a grande referência que não pode ser esquecida em momento nenhum. Dizer que o mundo foi inventado em 2003, não dá pra falar isso. Mas que você tem uma inflexão em termos de posicionamento da política de combate à pobreza na agenda governamental, qualquer um que analise isso...Seja do ponto de vista de orçamento, seja do ponto de vista do discurso político, seja do ponto de vista da estrutura governamental que foi montada para tocar a política, com a criação do ministério, com conselhos, e depois a criação de uma carreira específica para tratar de política social. Não dá para desconsiderar isso e dizer que foi um processo natural de amadurecimento da política. Tem uma inflexão clara em 2003...(Fala do Entrevistado 15 – EPPGG)

Para o Entrevistado 18, ocorreram “continuidades...Lula olhou para os mais pobres”. Em um outro sentido, o presidente Sarney (PMDB) expressa o movimento de continuidade nas políticas ao afirmar: “tanto que esses programas sociais que existem hoje, quase todos foram feitos naquele tempo...” Os entrevistados identificam o

governo de Luiz Inácio Lula da Silva como o *locus* da inflexão nas políticas de combate à pobreza no Brasil. Atribuindo ao presidente Lula uma mudança nos recursos financeiros, no discurso e no papel estratégico das políticas sociais na agenda governamental. Estas variáveis são consideradas reformas/incrementalismos e não inflexão estrutural no modelo teórico adotado neste trabalho.

O senador Cristovam Buarque (PDT-DF) responde a indagação sobre continuidade das políticas de combate à pobreza da seguinte forma:

teve paralisações e voltas...historicamente pode dizer que teve continuidade e uma insuficiência, por que todas são medidas de combate à pobreza do ponto de vista assistencial, não teve política de combate à pobreza estrutural. Se amanhã assumir um presidente que acabe o Bolsa Família, volta tudo a zero no Bolsa Família. É claro que não é fácil, mas tem outros jeitos, se houver uma inflação morre o impacto da Bolsa Família em poucos meses... O que nós deveríamos fazer era política de combate à pobreza e não políticas de assistência à pobreza. Através de medidas que as pessoas saiam da pobreza e não que fiquem assistidas na pobreza. Felizmente temos a assistência. Enquanto uma pessoa precisar de Bolsa Família, temos que manter essa pessoa com o Bolsa Família. O Brasil só pode comemorar quando ninguém precisar receber Bolsa Família, essa é a diferença. Hoje o governo comemora o aumento do número...o caminho para isso é a educação e não estamos fazendo o dever de casa nessa área. (Fala do senador Cristovam Buarque em entrevista para esta pesquisa de tese)

A fala do senador dialoga com a ideia de o governo alterar sua agenda de políticas de combate à pobreza. A ideia é formular uma agenda que não tenha em seu DNA o assistencialismo. Além disso, alerta para que a burocracia não se detenha somente em olhar o ciclo das políticas públicas, como alcançar metas de inclusão de beneficiários. Mas, direcionar os esforços para o alcance do objetivo final em acabar com a pobreza no Brasil.

Muitos temas entram na agenda e incrementam o processo de formulação de políticas públicas de forma simples, como descreve abaixo o Entrevistado 7, que foi participou no governo FHC:

uma vez eu estava viajando com o presidente (FHC) para Maceió e disse - olha só presidente, nós temos uma rede de proteção social, onde todos os grupos de maior vulnerabilidade, eles estão cobertos por programas de transferência condicionada de renda...Por que a gente não junta tudo isso num cadastro que seja único para todos? Por que hoje a gente não sabe quem recebe n bolsas. Aí ele já chegou em Maceió dizendo temos uma Rede de Proteção Social...foi rápido (fala do Entrevistado 7).

Corroborando a ideia do Entrevistado 7, o gestor Entrevistado11 explica que:

nas políticas públicas o que você tem que ter de fato é uma decisão política, peso do presidente define se vai ou não acontecer. No governo Lula isso funcionou, por que o presidente decidia e cobrava...e queria fazer de determinada maneira. Quando isso não acontece, aí de fato acontecem muitas barreiras e dificuldades na operacionalização. Se você tem autonomia dos ministros para inventarem da sua cabeça coisas que queiram fazer, como eu acho que ocorreu de uma certa maneira no governo do FHC. Principalmente no segundo mandato, na perspectiva de uma eleição na frente, saúde e educação disputando. Pois os dois queriam ser candidatos, não funcionou muito bem por isso também..No governo Lula, principalmente no primeiro mandato, existia uma centralidade na presidência da República. Presidente tinha determinadas questões que ele pessoalmente assumia como prioridade...ele tomava decisões e cobrava...e tinha uma força dele, um impacto muito forte no encaminhamento das políticas...(Fala do Entrevistado 11).

Existe ainda o aspecto da existência de um cenário favorável para alterar a política. Assim, para o Entrevistado 13, “o Bolsa Família só existe graças ao Plano Real, por que Programas de Transferência de Renda só funcionam em ambientes de estabilidade”.

As falas dos entrevistados ilustram bem a dinâmica das políticas públicas e a rapidez em que podem ocorrer os ajustes na política. A ideia para a criação de uma rede de proteção social é um bom exemplo. O poder de decisão do presidente da República é relevante e determinante, quando está em um ambiente favorável ao sucesso da política, projeto ou programa. O início de uma gestão governamental, datas comemorativas nacionais e período eleitoral são considerados momentos onde o presidente da República tem atenção maior da sociedade, tornando a agenda mais conhecida.

Nas entrevistas, evidencia-se ainda a importância da decisão do gestor principal por uma determinada política, para que ela se torne parte da agenda estratégica e vire realidade. Para o Entrevistado 3 “ele (Itamar) me pediu em tempo *record* para montar uma agenda social...era uma agenda social de emergência. A Anna (Peliano do IPEA) chegou com uma revista da UNB – Fome: vergonha nacional. Em vez de falar em alimentação, vamos falar de fome. Desci, falei com (presidente) Itamar e mostrei a revista. E disse: a Anna está sugerindo que em vez de falarmos em alimentação, vamos falar em fome. E (o presidente) Itamar aceitou” com este relato

simples, foi iniciada a principal ação do governo Itamar Franco para o combate à pobreza. A campanha contra a fome envolvia a sociedade civil, a igreja e outros atores com a ideia de distribuir alimentos, com a mesma agenda da década de 30, lideradas na época pela LBA.

A construção de ferramentas gerenciais que auxiliam no desenho das políticas, parece ser um esforço que demanda muito tempo e pressupõe negociações, como descreve o Entrevistado 16 sobre a construção do Cadastro Único no governo do FHC, conforme transcrição de sua fala logo abaixo:

teve coisas importantes que aconteceram, que eu acho que vale a pena registrar... tem coisas muito importantes que foram realizadas. Por exemplo, a então Secretária de Assistência Social no governo FHC, a Wanda Engel, numa briga com o MEC (Ministério da Educação), que tinha o seu próprio (programa), com a (Ministério da) Saúde, que tinha seu próprio programa e cada um queria ter seu próprio cadastro. Ela (Wanda Engel) consegue vencer essa disputa e fazer o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal, que eu acho que foi uma coisa muito importante. Se dizia nessa época que o cadastro era ruim. O cadastro não era bom. Mas, não era bom não por um defeito na concepção, não era bom pela velocidade com que surgiram todos esses programas. Por que num dia as prefeituras tinham que cadastrar para o Bolsa Escola, outro dia para o Bolsa Alimentação, outro dia para o Auxílio gás. Era uma coisa tremenda o que acontecia. Mas, o advento do Cadastro Único eu acho que foi algo muito importante para as políticas públicas nacionais (Fala do Entrevistado 16).

Ao longo do período analisado, foi possível perceber muitas reformas e pequenos ajustes que foram implementados para proporcionar à política um nível mais elevado de eficácia. Se percebe ainda que, nas políticas de combate à pobreza, a criação do Cadastro Único tornou possível focalizar as ações no público que mais necessita da intervenção do Estado e que estão em situação de extrema pobreza. De modo que vale ressaltar que a hipótese central da tese não é passível de falseamento pela introdução de pequenos ajustes na política, tendo em vista que a matriz e as concepções de criação da política não mudaram como bem confirmam as falas dos entrevistados.

Para a análise de uma política e suas diferenças em termos de desenhos e como foi sua entrada na agenda governamental, segue um exemplo prático descrito por um dos entrevistados sobre os esforços de combate à pobreza iniciados no governo Itamar Franco e em seguida continuados no governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Vejamos:

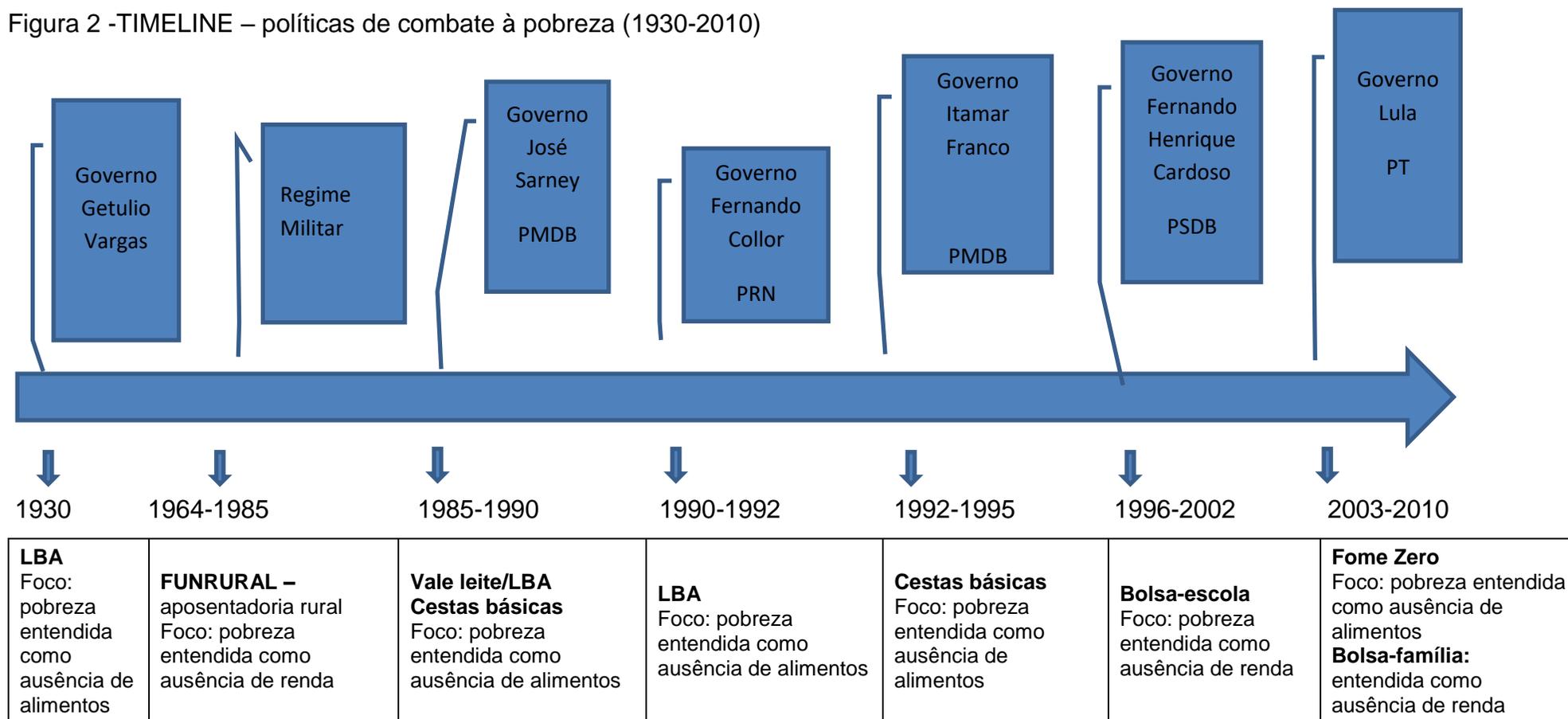
o(presidente) Itamar Franco...foi apresentado pra ele no governo paralelo o programa. O Betinho tinha muita força na época. Eu acho que o Itamar Franco encampou a proposta, mas isso não era uma proposta dele, não era uma causa dele. Ele incorporou aquele documento que estava sendo entregue pelo Betinho e pelo D. Mauro numa trajetória um pouco do governo paralelo de Lula, mas isso não era uma decisão dele. E ele deu para a burocracia de confiança dele, que era a Denise (Paiva)...para a burocracia mais da máquina do IPEA, que era a Natalie e a Anna Peliano...a incumbência de tocar o CONSEA. O CONSEA foi o formulador de várias políticas, mas ele não tinha a execução. Então, o CONSEA teve a primeira conferência naquele período...foi a primeira vez que discutimos alguns programas. Por exemplo, a merenda escolar, colocar um valor per capita, a municipalização, que a merenda escolar fosse descentralizada...o PRODEA (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos) – aproveitamento de cesta básica para a região de seca. Isso tudo foi formulação do CONSEA. Então, não tinha uma formulação técnica, tinha técnicos comprometidos, que estavam na máquina pública e que tinha o CONSEA como referência para fazer valer as suas ideias, não tinha uma construção de política pública. E isso foi jogado por terra com o governo FHC... a ideia de CONSEA cai por terra e entra a ideia de que nós temos que focar em alguns territórios mais pobres e aí vem a questão da focalização de territórios e uma utilização muito maior da sociedade civil, da integração e da parceria da sociedade civil para atuar naquela região. Não era uma coisa universal para todo o país. Era escolhido alguns territórios, que eram territórios mais empobrecidos e a união de esforços naquele território. Acho que no início as pessoas que estavam no CONSEA e passaram para o (Programa) Comunidade Solidária foram um pouco achando que de fato isso seria uma política pública e com o passar do tempo viram que não seria e saíram inclusive...Teve uma certa ruptura entre a idéia inicial do (Programa) Comunidade Solidária e o que ele se transformou depois. Com o (Programa) Fome Zero, aí veio uma outra questão. Com o Itamar e o FHC também não tinham isso como causa...Esse assunto entra na agenda... primeiro ele entra no governo paralelo do Lula. (...) depois isso toma a agenda pública...com esse documento do governo paralelo, sai do impeachment do (Presidente) Collor e entra...O Betinho de Sousa tem uma grande importância aí, por que ele começa a mobilizar a sociedade em nome de uma causa. A sociedade brasileira, ela aderiu a essa causa e com o passar do tempo, ter fome no Brasil passou a ser inadmissível. Tanto o Itamar Franco, quanto o FHC eles não tinham isso como causa primeira. Não era isso que motivava eles estarem na política. Eles tinham outras questões (Fala do Entrevistado 5).

Nesta fala muitos elementos que reforçam o papel dos técnicos e do presidente da República na condução de uma política. A junção das ideias dos técnicos com a vontade política opera ajustes com uma velocidade atípica, principalmente no começo de governo. Cada presidente da República, ao assumir o poder, pretende implementar sua agenda de políticas. E quando não consegue mudar a agenda já em execução, é percebido um esforço conjunto para executar reformas para aproximar as políticas públicas do pensamento e preferências do presidente e do seu grupo político.

No sentido de reforçar a ideia de continuidade, segue uma breve trajetória do caráter institucional que cada governo criou para as políticas sociais. Com isso, temos:

- Sarney: Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 02 de setembro de 1988 a LBA passa para o Ministério da Habitação e do Bem Estar Social – MHBES. Em 15 de agosto de 1989 a LBA retorna ao MPAS;
- Collor: Em 1990, com a reforma administrativa, provoca um profundo rearranjo institucional na seguridade social. É criado o Ministério da Ação Social – MAS, que passa a agregar ainda as ações de habitação, saneamento básico e defesa social. Foi vinculado ao MAS a LBA e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – CBIA, nova denominação da antiga FUNABEM. Em 10 de novembro de 1992, o Ministério do Bem Estar Social – MBES foi criado em substituição ao Ministério da Ação Social – MAS;
- Itamar: permanece Ministério do Bem Estar Social.
- FHC: Através da Medida Provisória n. 813 são extintos o Ministério do Bem Estar Social, a LBA e o CBIA. O Ministério da Previdência Social é transformado no Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, criando a Secretaria de Assistência Social.
- Lula: criação do Ministério da Assistência Social e depois do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Figura 2 -TIMELINE – políticas de combate à pobreza (1930-2010)



O processo para a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como a montagem de uma burocracia específica para trabalhar com as políticas de combate à pobreza, será descrita a seguir a partir das falas dos entrevistados:

Para o Entrevistado 9, o processo de criação do MDS foi da seguinte forma:

...você tinha uma Secretaria de Assistência Social – deu origem ao Ministério de Assistência Social. A Secretaria da Comunidade Solidária – deu origem ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. E depois a Secretaria Executiva do Bolsa Família. Esses três ministérios deram origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com três secretarias nacionais: a de Assistência, a do Bolsa Família e a de Segurança Alimentar. Existe formulação, mas em um grau menor...Bolsa Família utilizou o conhecimento acumulado dos outros programas...é gradual (fala do Entrevistado 9).

Para o Entrevistado 10, “a unificação foi uma decisão do Lula...” Com isso, reforça a teoria de *veto player* que o chefe do poder Executivo é o principal ator, com forte protagonismo no estabelecimento de assuntos na agenda governamental (TSEBELIS, 2009). Ainda como estabelece o Modelo de Equilíbrio Pontuado, as reformas nas políticas são orientadas pelas preferências do grupo político que está no poder. Se percebe ainda um esforço de ajustar a agenda estabelecida por outros governos, aproximando-a de um determinado programa de governo.

Para reforçar essa ideia sobre a unificação dos programas de transferência de renda, Entrevistado 1 explica que: “tinha uma decisão clara de tentar juntar...era orientação da presidência mesmo...” Neste sentido, para o Entrevistado 2, “o MDS não é um ministério, ele é pelo menos três ministérios...A diferença entre eles é brutal, em termos de pesos...”

Já sobre a burocracia no novo ministério, Entrevistado 5 afirma:

...a gente aproveitou uma estrutura, que era onde funcionava o Ministério da Assistência...a equipe principal veio de outros ministérios, inclusive na época o Ministério Extraordinário (de Segurança Alimentar e Combate à Fome) e a Secretaria Executiva do Bolsa Família tinha muita gente voluntária, contratada, cedida da Caixa (Econômica Federal) e Banco do Brasil. Então, no primeiro ano o recrutamento foi o aproveitamento das pessoas e uma adequação dessas pessoas no lugar existente (fala do Entrevistado 5).

Ao ser indagado sobre a existência de autonomia para a escolha da burocracia, o ministro e deputado Federal (PT-MG) Patrus Ananias responde que:

O presidente me deu toda a liberdade para montar a equipe, isso foi fundamental...vou cobrar de você (disse o presidente Lula), e eu tentei aproveitar o máximo que eu pude da equipe do Bolsa Família, das equipes que já estavam montadas de alguma forma nos Ministérios da Assistência Social e da Segurança Alimentar...Não foi fácil não, estava montando equipe com o governo andando, já tinha um ano de governo Lula. Então, os bons quadros de Brasília já estavam recrutados. Conseguimos montar uma boa rede de gestores para consolidar o ministério (Fala de Patrus Ananias em entrevista para esta pesquisa de tese).

Nestas palavras dos entrevistados se percebe uma preferência pela escolha de técnicos para compor o recém-criado MDS, como uma necessidade de insular a política considerada estratégica pelo presidente Lula, o Bolsa Família.

Com isso, Entrevistado 9 reforça que “o MDS era conhecido por ser mais técnico...” e para o Entrevistado 13 “a SENARC era uma gestolândia” pela quantidade de pessoas pertencentes a carreira pública de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, conhecidos como gestores.

Em relação a criação do MDS, o primeiro ministro da pasta, Patrus Ananias avalia que:

o ministério cumpriu sua função, isso que é importante...consolidamos um cadastro de muita credibilidade...o (Programa) Bolsa Família tornou-se efetivamente um projeto exitoso...O (Programa) Bolsa Família veio ancorado em outras políticas sociais, pelo próprio ministério e de um lado as políticas públicas da assistência social...Uma política sozinha não promove, um conjunto de ações possibilita a emancipação...nós integramos!

Para Entrevistado 13, o MDS significou “racionalidade e sinergia administrativa”. Para o Entrevistado 19, “o sucesso das políticas vem também da qualidade técnica das pessoas que a tocaram...” Para o senador Suplicy (PT), “hoje, por exemplo, na administração do Bolsa Família...boa parte dos seus servidores são concursados e de carreira”. Para o Entrevistado 14, “não é só capacidade técnica que precisa, você tem que ter legitimidade política para fazer as coisas...nós burocratas não temos legitimidade política, nós estamos aqui por que fizemos um concurso, mas ninguém mandou ninguém pra nada...”. Esta última fala demarca bem o que pensam os gestores de carreira no governo brasileiro. Neste sentido, a burocracia se coloca a serviço do presidente da República e de sua agenda de políticas. Por outro lado, esta posição não anula as iniciativas dos técnicos em propor ajustes incrementais na agenda governamental.

Em relação à burocracia que entra no governo via concurso público ou pela livre nomeação em um cargo de confiança, o Entrevistado 8 ilustra com a seguinte frase: “havia uma expressão (no governo), existem cachorros e gatos...gatos ficam na casa, são da casa e os cachorros chegam e vão embora com os ministros...Nós temos uma burocracia competente...e isso não é de hoje, vem lá de Vargas....com o DASP... No governo FHC a escolha dos ministros era mais pela competência do que pelas indicações partidárias.”

Para o Entrevistado 7, “você tem um Brasil muito diverso...você tem um número enorme de DAS (cargos de livre nomeação)...a coisa estava mudando um pouco, sem dúvida que a área econômica é mais profissionalizada que a área de assistência...(na área da assistência social) qualquer um pode, basta ter bom coração e não precisa de uma capacitação específica, uma compreensão mais orgânica das coisas...é impressionante!”. O Entrevistado 7 demonstra em sua fala a visão do senso comum sobre a Assistência Social como uma área pouco profissionalizada, onde o papel da primeira-dama ficou fortemente conhecido, construindo uma visão assistencialista das ações.

Em termos da qualidade da burocracia, quando indagado, o Entrevistado 4 atribui ao processo seletivo a possível existência de uma burocracia com baixa qualidade. Com isso, ele argumenta: “se a resposta for para o conjunto diria que não, mas há pessoas bem capacitadas. A razão creio ser o processo seletivo por meio de concurso, necessário moral e legalmente, mas incapaz de selecionar pessoas motivadas a se esmerar para servir o público.”

O gestor Entrevistado 15, ao ser questionado sobre os cargos de livre nomeação, responde:

DAS é uma solução jabuticaba que foi feita que não existe em nenhum outro lugar do mundo da forma como o Brasil coloca. Que ao mesmo tempo é a forma de incorporar, é a porta de entrada para incorporar e oxigenar a administração pública, com pessoas que são de fora da burocracia. Mas é também a estrutura de cargos e responsabilidades dentro da própria administração. Você combinar as duas coisas é muito ruim e foi o modelo que nós fizemos hoje. Você só consegue trazer alguém de fora para assumir um cargo comissionado e alguém que tá dentro só assume um cargo de responsabilidade, se assumir um DAS. O DAS cumprindo essas duas atribuições é muito ruim para a administração pública...é claro que você sempre terá um grupo ali, que é híbrido, e que tem que ser, que é o servidor que assume um cargo de gerenciamento, que tá dentro da máquina mas vira secretário ou um assessor mais próximo de ministro e passa a ter uma atribuição técnico-política...mas por um lado, permitiu sim que servidores participassem desse espaço de formulação, que alguns acreditavam também

que teria que ser exclusivamente de quem tá na política...Influencia na agenda, tá no dia-a-dia da administração...influencia para o bem e para o mal...reativo a novas ideias, tudo que você já teve uma experiência que não deu certo...essa combinação é necessária...essa burocracia política se mistura para governar estruturas complexas como o Estado...e nas políticas sociais isso tem ficado bastante claro...(fala do Entrevistado 15).

Nestas falas, percebe-se uma crítica ao atual modelo dos cargos de confiança, que são necessários para dar maior mobilidade na contratação, mas podem também ser desvirtuados para a inserção de pessoas sem o devido perfil para o cargo.

Em termos de autonomia decisória para inserir um assunto na agenda governamental, as entrevistas obtiveram as seguintes respostas:

Na visão do senador Cristovam Buarque (PDT), “a burocracia cumpre o que o líder manda, o que o governo manda”. Para o deputado Roberto Freire (PPS), “autonomia tem, mas a decisão é política, é a autonomia presidencial. O presidente concentra o poder decisório e final”. Mesmo que se reconheça a importância da burocracia, já que cabe a ela a execução das definições políticas, sabe-se que a última palavra é do ator político. Os votos recebidos nos processos eletivos, legitimam o ator político na tomada de decisão. Isso não quer dizer que o ator técnico não tenha poder de influenciar o presidente da República, mas que a decisão final é tomada por um ator político.

Ainda em relação aos graus de autonomia da burocracia, para o gestor Entrevistado 12, “isso varia em função da cúpula do ministério, em alguns momentos, mais autonomia, outros menos autonomia”. Nesta mesma linha argumentativa, o Entrevistado 13 afirma que: “depende muito do local onde você tá, de sua chefia...ministério novo nada funciona direito e você precisa ir atrás de tudo, por que você não tem uma estrutura muito consolidada... aqui (MDS) tudo você fica aprendendo como faz...é um ministério muito novinho. A burocracia não está tão construída. Por outro lado, por ser um programa novo, por você tá criando uma agenda, você tem mais espaço para criar coisas novas. O que eu percebo é que você tem mais espaço para criar, no espaço que tem os gestores, para você participar da formulação”. Novamente, aparece nas falas dos entrevistados, a importância da presença dos gestores para a construção de um espaço de formulação de políticas, nos fazendo acreditar que os gestores importam para o processo de formulação da agenda governamental.

Quando indagado sobre a existência de um grupo de formulação de políticas de combate à pobreza, o gestor Entrevistado 15 responde:

no governo FHC tinha uma influência clara da Ruth Cardoso e você tinha um assessor da presidência, que eram as duas referências que se tinha dentro do governo...é difícil dizer quem formula e quem não formula, é sempre um processo muito complexo a formulação dentro da administração pública...muito do que se fez desde então foi a implementação dos princípios já estabelecidos na Constituição. Quando tem a transição para o governo Lula, aí esse processo não fica tão claro, você não tem uma liderança pensando políticas sociais...você tem a chegada muito grande dos movimentos sociais, você tinha uma agenda já consolidada dentro do núcleo do PT, que no governo Lula já aparecia de maneira clara. Uma discussão em torno das políticas sociais e da estratégia de redução da pobreza já no PPA de 2003. É um marco importante que às vezes é esquecido. O núcleo tinha um papel de filtrar...era um momento de muitas ideias e propostas e a Casa Civil foi um filtro disso e amadurecimento de ideias que surgiam...foi um momento muito rico de política lá...Esse núcleo político social era totalmente formado por servidores públicos com pelo menos 10 anos de experiência na Esplanada. Era um grupo que eu não vou dizer que não tinham influência política. Eu não sou daqueles que acha que existe essa divisão entre técnica e política da forma como alguns tentam colocar. Todos nós agimos politicamente, transvestidos de técnicos. Todo mundo tinha posição política, alguns de forma mais clara que outros, mas que tinha posição tinha, mas que tinham experiência muito forte de formulação....

Na fala do gestor, é essencial ressaltar que ser político e sofrer as influências políticas na elaboração de políticas é legítimo, e que isso não diminui a qualidade e a efetividade das políticas. Portanto, o político eleito precisa implementar seu programa de governo e necessita de pessoas comprometidas com essas ideias, com a sua execução efetiva, já que, ao término da gestão, o chefe do poder Executivo será avaliado nas urnas.

Uma das perguntas da entrevista com os atores era sobre a existência ou não de um *locus* para a formulação de políticas. Para o Entrevistado 9, “existe formulação em todos os ministérios...não existe separação entre os grupos de formulação e implementação”. Para o senador Pedro Simon (PMDB-RS) “nós nunca tivemos um órgão específico, assim no combate à pobreza...esse é um tema que ultimamente vem melhorando, melhorando profundamente e hoje se pode dizer que o governo possui uma estrutura para fazer frente ao combate à pobreza”. O que se percebe nas falas, é que não existe um espaço exclusivamente de formulação, mas dependendo das circunstâncias, todos os ministérios podem formular e a decisão final, com alinhamento político, é papel da Casa Civil da Presidência da República.

Em quase todos os processos de construção de agenda existe um grupo que ganha e outro que perde. A pergunta feita aos entrevistados era no sentido de saber como isso aconteceu no momento da unificação dos Programas de Transferência de Renda no Programa Bolsa Família. Para o Entrevistado 2, “tem tensionamentos permanentes...há sempre um processo de negociação”. Para o Entrevistado 1, existe uma “inovação conservadora, as coisas não mudam estruturalmente...as relações de poder não mudaram.” Para o Entrevistado 2, “Se tinha claro que existia uma decisão política, essa decisão política não permitia uma negação da decisão...” Novamente, confirma-se a literatura no poder de veto do ator político, e neste caso, do presidente da República.

Numa breve comparação entre o poder dos atores técnicos e políticos, os entrevistados relataram algumas mudanças ocorridas ao longo dos governos. Para o Entrevistado 13, “aqui (MDS) é muito político...o técnico consegue pautar, consegue pautar muitas metas do Bolsa Família...conseguimos muita coisa pelo argumento técnico”. Para o Entrevistado 10, a mudança está nos processos, pois “começa a se trabalhar mais por temas...passou para a Casa Civil, essa parte de formulação...existia na Casa Civil o Conselho de Secretários Executivos da área social que discutia isso. Na década de 80 era o planejamento, no tempo de Sarney...pegou força a Casa Civil no governo FHC, no controle e discussão das políticas sociais”. A necessidade de ajustar a agenda com contornos partidários frente a impossibilidade de estabelecer uma nova agenda no campo das políticas de combate à pobreza pode ser uma explicação para a concentração de poderes na Casa Civil.

Sobre o papel do MDS em ser um *locus* de formulação ou somente de gerenciamento dos programas pré-existentes após a unificação dos Programas de Transferência de Renda no Programa Bolsa Família, o Entrevistado 7 argumenta que “tem um nível de formulação sim”. Para o senador Suplicy (PT-SP), “a formulação de políticas está centrada no MDS, mas entrosado com o ministério da Casa Civil”. Para Entrevistado 2, “o presidente Lula dizia vai ter orçamento e ponto final...” e isso definia a existência de políticas públicas para as pessoas em situação de pobreza.

A próxima sessão discutirá sobre a agenda de políticas de combate à pobreza identificadas pelos entrevistados para os governos de Sarney (PMDB) a Lula (PT), com a inserção de falas dos referidos governos, extraídas de entrevistas em programas de TV, jornais e discursos de livre circulação. Além disso, será analisada a entrada da temática pobreza nos programas de governo de Fernando Henrique

Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Com isso, poderemos ter uma ideia, ao término deste capítulo, sobre qual governo conferiu caráter estratégico à agenda de combate à pobreza no período pós-redemocratização.

6.2 CONFORMAÇÃO DA AGENDA: DE SARNEY A LULA

A presença da pobreza no cotidiano brasileiro é um fato que tem entrado na agenda dos governos, de diferentes formas, com distintas percepções sobre o grau de responsabilidade do Estado/governos e da sociedade. Porém, com um desenho de políticas semelhantes, adquirindo um padrão de continuidade no tempo e no perfil das políticas públicas como será reforçado nas falas dos atores entrevistados.

Deste modo, a entrada da pobreza na agenda governamental data ainda da década de 30, no governo de Getúlio Vargas, focada na distribuição de alimentos com a criação da LBA, além de ações orientadas para a regulação do mercado de trabalho, inserindo a ideia de direitos trabalhistas com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com cobertura essencialmente urbana. As pessoas em situação de pobreza, localizados nas áreas rurais do país, recebiam uma assistência alimentar, com a distribuição de cestas básicas, não recebendo cobertura dos direitos condicionados ao trabalho previstos na CLT. Os governos que assumiram o poder no período pós-redemocratização nos fazem acreditar, por suas ações, que deram continuidade a agenda, fazendo alterações pontuais ao longo do tempo.

Assim, seguem as principais políticas de combate à pobreza que entraram na agenda dos governos no período de pós-redemocratização do Brasil, na visão dos entrevistados.

6.2.1 Presidente José Sarney (PMDB)

Em entrevista realizada com o presidente Sarney para esta pesquisa de tese, ele descreve como surgiu o interesse pela agenda de combate à pobreza. Assim, afirma que:

desde o tempo que eu era da UDN, a UDN tinha por norma e por programa dar prioridade sempre o combate às más práticas administrativas, corrupção, desvios e mal feitos. E eu pertencia a um grupo da Bossa Nova, eu que fiz o manifesto...(Presidente) Jucelino deu enfoque total ao desenvolvimento, não se falava em políticas sociais, não estava inserida nos programas do governo...Então, nós lançamos o slogan: desenvolvimento sim, com justiça social. Então, essa justiça social passou a ser uma bandeira nossa dos jovens deputados da UDN. Era minha preocupação social que vinha, desde do governo do Maranhão, por que também lá eu falava em justiça social. Quando eu cheguei no governo, como presidente da República, isso estava na minha cabeça. Então, tanto que nós escolhemos como slogan do governo, o slogan tudo pelo social...e iniciei logo as políticas...utopicamente, por que naquela época não havia ainda...Por que nós não tínhamos políticas sistemáticas de assistência. Mas, eu criei a Secretaria de Assistência Social e a LBA também como uma grande agência de desenvolvimento social do governo. E iniciamos logo com o maior programa que a UNESCO considerava contra a fome no mundo inteiro, que foi o Programa do Leite. Eu iniciei a política de valorização do salário mínimo acima da inflação e cumprimos essa meta durante aquele tempo...quando veio o Plano Cruzado, que foi o maior programa de distribuição de renda do Brasil que houve no Brasil...eles dizem isto, que foi uma das causas para o Plano Cruzado não ter dado certo...ele (Plano Cruzado) não era um plano recessivo, ele era consumista e com isso houve uma corrida grande e todo mundo aumentou...Tanto que esses programas sociais que existem hoje, quase todos foram feitos naquele tempo... Eu não aceitaria jamais vencer a inflação pelos métodos ortodoxos, de modo que eu busquei o método heterodoxo...resultado disso: nós tivemos uma taxa muito baixa de desemprego. (Fala do presidente José Sarney em entrevista para esta pesquisa de tese)

O presidente Sarney, em sua fala na entrevista, expressa sua preferência pelas políticas sociais, mesmo justificando as limitações pelos problemas na economia, com o lançamento de diversos planos para resolver o problema da inflação. Ainda no seu depoimento, ressalta o caráter de continuidade das políticas e a permanência da agenda nos governos seguintes.

Mesmo sendo de conhecimento público os problemas econômicos que pautaram a agenda no período pós-redemocratização, vale trazer a literatura para nos situar sobre o contexto em o presidente José Sarney governou. Assim, o cenário da década de 80 é retratado por Mestriner (2008:184), quando afirma que:

a recessão de 1980 vai provocar um acúmulo de endividamento externo e interno, elevados índices inflacionários, com um empobrecimento da população jamais visto no país. Assim, com o fim da repressão, a 'questão social' vem à tona, desnudando-se com toda força. Assim, o resgate da democracia supunha saldar a dívida social, restabelecendo a cidadania da população brasileira (MESTRINER, 2008:184).

Ainda no sentido de reforçar seu interesse nas políticas sociais, o presidente Sarney divulgou um vídeo, que está disponível em seu *blog* pessoal³ onde afirma que: “a importância do meu governo, sobretudo, é por que eu coloquei o social nas preocupações políticas do governo. Que até então nós só nos preocupávamos com o econômico e a partir daí nós entramos com programa social. Tanto que o lema do meu governo era tudo pelo social e foi ali que fizemos grandes programas sociais, que hoje eles só foram desenvolvidos, esses que existem todos foram criados naquele tempo e por mim”, esclarecendo o caráter de continuidade da agenda de combate à pobreza no Brasil.

Mesmo em um contexto de instabilidade econômica, foi no governo Sarney que os direitos sociais foram conquistados e se tornaram a marca da Constituição Cidadã de 1988. Farias (1997:36) relata como foi a montagem e discussão do grupo responsável pela elaboração do texto das políticas sociais. Para o autor, “teve início em 15 de maio de 1986, quando o presidente José Sarney (PMDB) assinou o Decreto nº 92.654, criando grupo de trabalho “com o objetivo de realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários”. O grupo em questão contou com o apoio material do MPAS⁴ e teve representantes de órgãos do governo federal, especialistas em questões sociais e previdenciárias, bem como representantes dos empregados urbanos e rurais, dos empregadores e dos aposentados e pensionistas, sendo presidido pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos e tendo como secretária-executiva a professora Sulamis Dain, representante do Ministério da Previdência e Assistência Social. Este grupo de trabalho teve suas conclusões divulgadas em dezembro de 1986, por intermédio do documento “Relatório Final do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social”. Segundo observações de alguns de seus participantes, como Maria Emília Rocha Azevedo, então representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN/PR —, as discussões permitiram o desenvolvimento de propostas que viriam a influenciar sensivelmente os futuros constituintes na concepção da seguridade social”. Novamente, ganha relevo a importância da burocracia híbrida na construção normativa dos direitos sociais presentes na Constituição Federal. E ao mesmo tempo,

³<http://www.josesarney.org/videos/>

⁴ Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS

a decisão política do presidente José Sarney em permitir a criação do grupo de trabalho.

No sentido de justificar as decisões políticas tomadas ao longo do governo, em um vídeo disponível em seu *blog* pessoal, o presidente Sarney afirma que: “o meu temperamento, a minha visão humanística, me levou realmente a ter condições, conhecendo a história do Brasil, como é que eu deveria conduzir. Meu primeiro problema era tornar-me legítimo no governo. Todo mundo achava que eu não tinha legitimidade, realmente eu não tinha. Por que a legitimidade era do PMDB, era do Tancredo, que tinham feito aquela luta. Eu vinha de outro partido, por isso tanto que eu não queria ser vice-presidente por isso mesmo. As minhas dificuldades se multiplicaram por isso”. Portanto, o presidente Sarney viu que poderia se legitimar com ações de grande impacto social, com foco nas pessoas em situação de pobreza e insegurança alimentar, pela sua experiência e origem, como ele bem lembra em um vídeo disponível em seu blog pessoal, onde afirma que: “eu era humanista, era da região Nordeste”. Assim, o presidente Sarney (PMDB) cumpre o seu papel na transição democrática, na estabilidade política para a construção de uma Constituição Cidadã e na atenção assistencial às pessoas em situação de pobreza, mantendo a LBA como órgão implementador, assim como no governo Vargas.

Em síntese, numa tradição de distribuição de alimentos iniciada institucionalmente no governo de Getulio Vargas, o programa de distribuição de leite foi o principal programa do governo Sarney na área de combate à pobreza. Este programa foi lembrado por todos os entrevistados, que reconhecem o caráter assistencialista, mas ponderam devido à grande importância do programa para combater a desnutrição infantil nos lugares de maior concentração de pobreza no Brasil.

6.2.2 Presidente Fernando Collor de Mello (PRN)

Não foi possível realizar a entrevista com o presidente Fernando Collor. Sua assessoria informou que ele não estava concedendo entrevistas no período da realização do trabalho de campo. Ainda, por meio da assessoria, foi indicado vídeos com entrevistas do presidente Collor a diferentes veículos de TV. Assim, esses vídeos foram analisados e extraídos os relatos que dialogam com a tese, conforme segue no texto.

Em uma entrevista ao programa de TV Globo News, o presidente Collor expressa sua visão sobre o seu papel na história política do Brasil. Com isso, afirma contundentemente: “eu faço a história, vocês escrevem a história”. Essa foi uma fala do presidente Fernando Collor de Melo em uma entrevista ao programa Dossiê do canal de TV GloboNews realizada com os ex-presidentes do Brasil, com o objetivo de saber sobre os bastidores do poder.

Ao ser indagado sobre o apoio popular recebido durante a primeira eleição direta no período de redemocratização, que o tornou presidente da República, o presidente Collor foi assertivo, exclamando que “o respaldo popular é muito difícil de afirmar, por que a gente sabe que o sentimento da população varia de acordo com as circunstâncias e não podemos esquecer que a mesma mão que aplaude, é a mesma mão que apedreja”, fala extraída de em uma entrevista ao Programa de TV, da emissora Globo News, chamado Dossiê. A fala do presidente Collor acima, retrata as dificuldades encontradas na condução do governo, frente as denúncias de corrupção. A ausência de condições políticas pode ter limitado a atuação do presidente na formulação de políticas públicas no campo do combate à pobreza.

Em relação ao cenário econômico, o presidente Collor adota uma agenda de abertura de mercados, com um discurso de modernização da economia. Segundo Mestriner (2008:199-200)

sob a influência das tendências globalizantes da economia, que marginaliza o Estado no processo de desenvolvimento, colocando no mercado todo o poder de regulação, Collor endossa a agenda pública de priorização do ajuste externo e da estabilização da economia, subordinando questões como a redução da pobreza, a garantia de direitos sociais, a consolidação das instituições democráticas e a preservação do meio ambiente, prioridade para o país até então e que colocavam o Estado no centro das proposições e encaminhamentos. Como foram tornadas secundárias a ‘questão social’ e as teses de resgate da cidadania, as políticas sociais retrocedem à ação paternalista e de uso político-clientelista em proporções desmesuradas. As verbas destinadas a estas políticas serão radicalmente reduzidas e os movimentos de mudança refreados pela composição clientelista de cargos de chefia (MESTRINER, 2008:199-200).

Nas decisões sobre a escolha da burocracia pública para a gestão das políticas sociais, Mestriner (2008:203) descreve a ocupação de cargos no Ministério de Ação Social, com a ministra Margarida Procópio, afirmando sobre a existência de nepotismo e a corrupção disseminados por todos os seus órgãos. Sobre a LBA, a autora esclarece que o órgão tinha um orçamento anual de 1 bilhão de dólares, gerenciada

pela primeira-dama Rosane Collor, preenchendo os cargos de confiança com familiares. Esses relatos reforçam os problemas que culminaram no impedimento do presidente Collor e na suspensão dos seus direitos políticos.

Ainda em relação a burocracia, mas com uma abordagem diferente da apresentada por Mestriner (2008), o presidente Fernando Collor de Mello, em discurso no Plenário do Senado Federal, no ano de 2014, hoje senador pelo PTB-AL, fez um retrospecto de seu governo ao afirmar que:

venho falando desse tema com a serenidade e a consciência de quem promoveu, no exercício da Presidência da República, mudanças significativas na seara administrativa. Por isso, gostaria de fazer um parêntese para citar trecho do trabalho do ex-Procurador Geral da Fazenda Nacional o Dr. Cid Héraelito Queiroz, acerca da segurança jurídica no Brasil. Ao abordar em recente trabalho sobre a estrutura exagerada da administração pública e seu histórico de reformas no Brasil, ele comenta: a quarta reforma administrativa e mais recente foi desfechada no primeiro dia do governo Collor, conforme a Medida Provisória nº 158 de 15 de março de (19)90, transformada na Lei nº 8028 de 12 de abril de (19)90 e que reorganizou toda a administração federal, com o objetivo central de reduzi-la expressivamente. A citada Lei, vem servindo de modelo para todas as modificações efetuadas até a presente data na organização da administração pública federal. A referida Lei reduziu a 12 o número de ministérios. A Lei nº 8029 de 12 de abril de (19)90 extinguiu diversas empresas estatais, autarquias e fundações. Outros mais, a Lei nº 8031 de 12 de abril de 1990 criou o Programa Nacional de Desestatização. E as Leis nº 8011 de 1990 e (Lei nº) 8025 também do mesmo ano, determinaram a venda de mais de 10 mil imóveis residenciais oficiais que haviam gerado no DASP a maior imobiliária do país... (Discurso do senador Collor no plenário do Senado Federal)

O esforço para tornar a máquina pública mais eficiente constituiu-se em dos poucos projetos do presidente, com envolvimento direto dos burocratas de carreira.

Em entrevista ao programa de TV Record Atualidade, o presidente Fernando Collor de Mello (PTB-AL) falou sobre a agenda do seu governo e o processo de continuidade pelos demais governos que o sucederam. Assim, o presidente Collor afirma: “a agenda inaugurada em 1989, que é o Programa de Reconstrução Nacional e tudo que está hoje dentro do Programa da Reinauguração Nacional, essa agenda inaugurada por mim, quando presidente, essa foi seguida por todos os presidentes que me sucederam, com mudança de estilo seguramente, mas a base e os fundamentos todos continuam, e continuam até hoje”. Ao comentar sobre os erros em seu governo, o presidente Collor fez a seguinte afirmação: “ninguém governa sem uma base parlamentar sólida” em entrevista ao programa de TV Dossiê da Globo News. Esta fala ressalta duas variáveis importantes que reforçam a hipótese de continuidade das políticas. A primeira é o reconhecimento do presidente da

manutenção da agenda pelos governos que o sucederam e a segunda é a valorização do parlamento para a manutenção das políticas, fornecendo o ambiente necessário para a governabilidade.

Na pesquisa de campo, os entrevistados, em sua maioria, apresentaram dificuldades em identificar uma política de combate à pobreza protagonizada pelo governo Collor. Assim, os entrevistados não apontaram nenhuma política, limitando-se a dizer “não lembro” ou “no governo Collor não teve nada”.

6.2.3 Presidente Itamar Franco (PMDB)

Com o impedimento do presidente Collor da Presidência da República, o vice-presidente Itamar Franco toma posse, que, segundo Mestriner (2008:2010), “tomou posse sem propostas, sem ministros e sem discurso”. Buscando fazer um governo, “com amigos e conterrâneos, num estilo provinciano de fazer política, ampliando o número de ministérios de 16 para 22”. Na área social, o governo Itamar Franco escolheu para o Ministério do Bem-Estar Social o político Juthay Magalhães, com inserção nos movimentos sociais, que empreendera negociações entre o governo e o movimento organizado, em favor da aprovação da LOAS⁵.

Para a maioria dos entrevistados, o grande papel do presidente Itamar Franco foi a manutenção da democracia após o *impeachment* do presidente Collor e o apoio a campanha do sociólogo Betinho de Sousa, contra a fome no Brasil.

6.2.4 Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB)

Partindo da ideia que o Executivo detém o poder de agenda, o presidente Fernando Henrique Cardoso disse: “a agenda nacional, normalmente é dada pelo Executivo. O Congresso tenta, muitas vezes não consegue”, fala extraída de uma entrevista à revista veja.com, disponível no *site* da revista. Assim, no sentido de identificar a agenda de combate à pobreza do candidato à Presidência da República, na eleição de 1994, foi utilizado como *proxy* o programa de governo.

Na apresentação das propostas de governo, expressas na propaganda eleitoral de 1994, os eixos do programa são: emprego, saúde, agricultura, segurança e

⁵ Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS

educação. Sendo cinco as metas do seu governo, como afirma FHC na referida propaganda eleitoral, não aparecendo a palavra pobreza. Em relação a importância da estabilidade econômica para as políticas sociais, o candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB) afirma em sua propaganda eleitoral de 1994: “o que o Brasil precisava era de estabilidade, com os preços subindo todos os dias... ninguém conseguia governar esse país. Agora é diferente, nós começamos a ter estabilidade, ter sossego. E agora podemos fazer um plano social para melhorar a vida das pessoas”. Supõe-se a partir dessa fala que, no detalhamento do plano social, as políticas de combate à pobreza entrem na agenda.

Em relação ainda ao programa de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 1994, o combate à pobreza aparece no Capítulo V, chamado como “a parceria Estado-Sociedade”, no item “Pobreza e Fome”, precisamente na página 97 até a página 100 da proposta de governo, onde estabelece que:

Os programas sociais de natureza assistencial do Governo Fernando Henrique serão estabelecidos a partir do princípio da parceria entre Estado e sociedade. Para isso, na reforma do Estado, além da indispensável definição de responsabilidades entre os governos federal, estadual e municipal, buscando a descentralização, serão eliminados os excessos de burocracia para dar maior agilidade às ações emergenciais. Caberá aos níveis federal e estadual o estabelecimento de diretrizes, o aporte de recursos e a supervisão dos programas, deixando aos municípios a efetiva gestão e execução (CARDOSO, 1994:98).

Em relação ao Programa Comunidade Solidária, o programa de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso (PSDB) define como “exemplos de ações que serão priorizadas” as que seguem:

Coordenar a execução dos programas de combate à fome; Realizar pequenas reformas em escolas e postos de saúde; Construir ou reformar centros comunitários; Apoiar projetos de pequenas obras de recuperação de escolas, centros comunitários, centros de saúde e de construção de habitações populares integrados com saneamento básico e equipamentos sociais, que privilegiem sistemas de ajuda mútua e contem com apoio de organizações comunitárias e dos municípios; Apoiar projetos comunitários de nutrição infantil e combate à fome em áreas de pobreza crônica; Reforçar o Programa do Leite, descentralizá-lo e ampliar sua cobertura, para que toda família considerada pobre tenha, pelo menos, um litro de leite por dia (CARDOSO, 1994:99).

Estas ações, previstas no Programa Comunidade Solidária, reforçam o caráter de continuidade no desenho da política, com foco na distribuição de alimentos e com diversas iniciativas pulverizadas. Para Mestriner (2008:72), na área social, a estratégia

do governo Fernando Henrique Cardoso foi a “utilização do setor privado, de organizações sociais já existentes, incentivando a sociedade civil para a sua ampliação”. Fernando Henrique Cardoso disse em entrevista a um programa de TV que “cada momento tem as suas necessidades”. Assim, uma das primeiras ações ao assumir o governo, em 1995, de acordo com Mestriner (2008:238), foi a extinção da LBA e do Ministério do Bem-Estar Social, criando a Secretaria Nacional de Assistência Social – SAS, ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

As iniciativas, na área de política social, podem ter sofrido as consequências dos esforços do governo voltados para a implementação do Plano Real, na obtenção da estabilidade econômica. Para Siqueira (2012:90-91)

o Brasil dos anos 1990 atravessava um momento de forte turbulência econômica, com altas taxas de inflação, forte endividamento externo, desemprego crescente e desestruturação das relações de trabalho decorrentes do processo de ajuste estrutural. E assim como para os idealizadores e promotores dos ajustes econômicos a pobreza foi reconhecida como subproduto das suas determinações e tornou-se um entrave ao crescimento econômico sustentável, a mesma percepção ocorreu nos Legisladores – dada a profusão de propostas de renda mínima apresentadas neste período – e nos governos estaduais que implantaram tais modelos assistenciais, como foi o caso das experiências pioneiras do Distrito Federal, Ribeirão Preto e Campinas, em 1995 (SIQUEIRA, 2012:90-91).

Com o sucesso do Plano Real, da estabilidade econômica e a moeda valorizada, proporcionando o aumento do consumo das famílias, o presidente Fernando Henrique Cardoso submete seu nome à reeleição.

O programa de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso para o período de 1999 a 2002 chamou-se “Avança, Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos”. Em relação ao combate à pobreza, o plano estabelecido era: “avançar, sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, fome, a pobreza e a desigualdade, realizando uma nova revolução nas políticas sociais e de transferência de renda”, conforme Cardoso (1998:15). O programa de governo para a gestão 1999-2002 afirma ainda na sua introdução que o “sentido geral da mudança – o grande objetivo que os demais se alinham – é a inclusão dos excluídos. Não só como consequência do crescimento econômico, mas, principalmente, como utopia deliberadamente assumida pela sociedade, e possível de ser realizada no futuro próximo”, conforme Cardoso (1998:11). O programa de governo faz um destaque para o aumento de recursos para a área social nos últimos anos, ao afirmar que “nos últimos 4 anos, além de contribuir decisivamente para manter acima de vinte por cento

do PIB o gasto total do país com programas sociais, o governo do presidente Fernando Henrique revolucionou a prestação dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública”, conforme Cardoso (1998).

No programa está presente uma afirmação que torna claro o objetivo de propor políticas de combate à pobreza que não provocassem conflitos. Assim, Cardoso (1998:11) afirma “incluir os excluídos não significa melhorar a vida de uma parcela de brasileiros em prejuízo dos demais. Nenhum setor precisa perder para que a inclusão se dê na escala desejada”. Assim, se estabelece as regras do jogo político, onde todos ganham, teoricamente, como bem caracteriza a arena distributiva.

O combate à pobreza aparece nas diretrizes básicas do Programa de Governo de 1998 como: “eliminar a fome, combater à pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda”. Para alcançar esse objetivo, o programa de governo propõe as seguintes ações: universalizar o alcance e melhorar a qualidade dos serviços sociais básicos; ações focalizadas nas áreas críticas; os novos nordestes; revitalizar, renovar e melhorar a qualidade de vida urbana; um novo mundo rural”. Pois, entende que “a persistência de focos de fome e miséria extrema no Brasil é motivo de vergonha e indignação. Isso vai acabar”, segundo Cardoso (1998:178). Para isso, o programa planeja a seguinte ação: “uma política social baseada nos princípios de igualdade de oportunidades e de promoção dos direitos do cidadão não pode deixar de contemplar programas de transferência de renda”, conforme Cardoso (1998:181). Com isso, evidencia sua preferência na manutenção da agenda de combate à pobreza, entendendo pobreza, essencialmente, como ausência de renda.

Sobre as soluções para os problemas apontados no Programa de Governo, como a miséria, a fome e a pobreza, o candidato promete “a implantação de programas de renda mínima para que as famílias mais pobres possam manter os filhos na escola – daí a denominação mais conhecida como Bolsa-Escola – incorporou-se rapidamente aos direitos sociais...pela sua natureza, tais programas só podem ser realizados em nível local, seja por exigirem adequado controle público para impedir seu uso clientelístico, seja por requererem diversidade e flexibilidade nos arranjos financeiros e institucionais, dadas as enormes diferenças existentes no país” afirma Cardoso (1998:183). Com isso, se eleito, Fernando Henrique promete “implementar, em cooperação com os municípios, o programa de Bolsa-Escola (...)”. Tornando claro, que as políticas serão de responsabilidade dos municípios para a implantação e gerenciamento, restando ao governo federal o repasse de recursos financeiros.

Nesta direção, segundo Amorim (2011:70), “os programas de transferência de renda governamentais compõem a resposta estatal federal frente à construção política e institucional do direito socioassistencial de segurança de rendimentos, diferenciando-se de outras ações estatais por sua concepção e sentido, com efeito, por não terem vinculação explícita com a inserção laborativa e profissional”. Por outro lado, de acordo com Siqueira (2012:80), “a focalização, sob um falso pretexto de economia e otimização de recursos, e envolta em uma atmosfera de responsabilização individual, entre as quais a armadilha da pobreza. Esta armadilha advém da própria natureza e orientação política destes programas. Ao estabelecerem faixas de atendimento e de cobertura, os indivíduos imediatamente acima deste corte não serão atendidos. Assim, pessoas cujos rendimentos estejam situados em um patamar próximo ao limite estabelecido para o acesso ao benefício terão o mesmo suprimido caso haja o menor incremento em sua renda. Em vista disso, e dadas as incertezas da vida a que estão submetidas, as pessoas preferem manter-se na pobreza absoluta assistida com regularidade”. Com isso, temos um panorama dos possíveis limites dos recortes de renda para estabelecer os beneficiários das políticas que optam pela focalização e por uma ação mais individualizada.

Os entrevistados, na sua maioria, apontam como políticas de combate à pobreza desenvolvidas pelos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso primeiramente os programas de transferência de renda, com a crítica da pulverização e da quantidade excessiva. E em segundo, o Programa Comunidade Solidária.

6.2.5 Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT)

Em um programa de entrevistas no canal SBT, em 1996, Lula diz: “a educação é a única possibilidade de garantir que os seres humanos tenham a mesma oportunidade na vida”. Em um outro programa de TV, Lula ressalta: “desde 1930 a questão social é tratada como questão social”, corroborando com a ideia que as políticas sociais, em sua maioria, tiveram seu nascedouro no governo de Getúlio Vargas. Com isso, reforça a hipótese da tese sobre a continuidade das políticas de combate à pobreza no Brasil.

Numa análise em tempos mais recentes, no ano de 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) lança a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido nacionalmente como Lula. A elaboração do programa de governo já vinha sendo

discutido em candidaturas anteriores, onde a pauta da fome e da pobreza estavam incluídas como prioritárias. Com isso, em 2002, na introdução do programa de governo, está presente a seguinte afirmação: “para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso país”. No Eixo 2, sobre o “Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade” o programa de governo do candidato Lula afirma que “a dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurando o seu caráter democrático e nacional”. No item “O Social como Eixo do Desenvolvimento” é acompanhado da seguinte afirmação: “a constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infraestrutura social”. Com isso, assume caráter definitivamente estratégico, como uma meta de gestão, a distribuição de renda.

No final do item que trata o social como eixo do desenvolvimento, o programa de governo do candidato Lula, em 2002, fala sobre a possibilidade de implementar um programa de renda mínima, assim temos: “ganha relevo, nesse quadro, como ingrediente de um programa de complementação de renda familiar, a instituição de uma renda mínima associada à educação (como os Programas Bolsa Escola), abrangendo todo o território nacional. O Bolsa Escola do governo federal é ainda muito tímido quanto aos benefícios e se sustenta numa visão estanque e insuficiente do problema da exclusão social”. Esta passagem do texto garante a continuidade dos programas de transferência de renda, assumidos como compromisso de campanha e que já vinha sendo implementado pelo governo anterior.

O Eixo 3 do programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2002 trata exclusivamente da “Inclusão Social” e faz um breve histórico sobre as políticas sociais no Brasil, assim temos:

as políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo. Para mudar essa lógica, o primeiro passo é romper com as ações fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que descaracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União. O País precisa de políticas sociais integradas, estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersetoriais, buscando sempre parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais (PROGRAMA DE GOVERNO DO PT, 2002).

Portanto, o candidato à presidência da República em 2002 pelo PT, passa a ideia que seu objetivo, quando eleito, será produzir fortes inflexões no campo das políticas sociais. Para tanto, o programa de governo, no eixo inclusão social, reafirma o compromisso na geração de oportunidades de trabalho e emprego, como uma porta de saída da pobreza. Deste modo, afirma que: “é por isso que a dimensão social da retomada do desenvolvimento terá como prioridades, em nosso governo, a ampliação do emprego e a melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, do fim da tributação regressiva e da adoção de programas de renda mínima”. Não se fala ainda em programas de transferência de renda, mas sim em renda mínima, bandeira defendida até os dias de hoje pelo senador petista Eduardo Suplicy, como uma forma de superar a pobreza e a extrema pobreza.

Na passagem que segue do programa de governo do candidato Lula da Silva em 2002, é feita uma crítica a focalização dos programas de combate à pobreza até então implementados. Além disso, critica a quantidade de programas, que na visão do PT, estão sobrepostos, tornando-se pouco efetivos no combate à pobreza. Portanto, afirmam: “a estratégia de inclusão social supera a lógica de uma pobreza assistida e focalizada de modo estreito, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Evita a sobreposição de programas, que pulveriza os recursos públicos, causa disputa entre as instituições e fragmenta as ações, tornando-as pouco efetivas. Na experiência de quase oito anos do atual governo, a fragmentação institucional, a focalização excludente e a superposição têm sido extraordinárias”. Esta afirmação evidencia a preferência do governo em unificar os programas, centralizando em um único órgão gestor, com o objetivo de controlar os resultados da política.

Além das propostas na área social, o programa de governo do candidato Lula (PT) em 2002 propõe mudanças no modelo de desenvolvimento até então adotado no Brasil. Com isso, estabelece que: “é necessário um movimento duplo: rever o modelo de desenvolvimento adotado e implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação. É necessária, portanto,

uma ação coordenada dos programas e das políticas, modificando a lógica setorializada e departamentalizada, que tem alto custo com os meios e baixo retorno nos fins. Para tanto, são imprescindíveis: a definição de uma nova concepção de gestão administrativa intersetorial, criando-se um Conselho de Desenvolvimento Social, e o estabelecimento de metas sociais que sejam acompanhadas, avaliadas e tenham um sistema de incentivos. A partir do estabelecimento de metas sociais, o Conselho atuará na implementação articulada e integrada dos programas nacionais de enfrentamento da pobreza, do desemprego, da desigualdade de renda e das carências educacionais”. Nesta passagem do texto, é possível identificar um desejo do governo em envolver a sociedade na tomada de decisão, como forma de aumentar a legitimidade e a interlocução com os movimentos sociais, evitando, assim, pressões externas que possam enfraquecer o governo.

O programa de governo estabelece ainda, dentro do eixo de inclusão social, um subeixo chamado “A Política de Garantia de Renda Mínima”, onde estabelece que “a renda mínima que nosso governo vai propor e deve ser vista como um passo na direção da implementação - quando houver condições fiscais - de uma renda básica de cidadania”. Assim, a política de assistência social, via transferência de renda, tem se constituído um elemento de acesso a bens e serviços, circunscritos no circuito de compra e venda de mercadorias. O acesso à infraestrutura (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação elétrica, telefone) também registrou aumento, mas este não representou uma melhora significativa nas condições de vida, a exemplo dos 53,7% dos beneficiários que não possuem esgotamento sanitário adequado, conforme informações de Sitcovsky (2009:155) e IBGE (2008).

Com o sucesso das políticas sociais, o presidente Lula se candidata à reeleição e no Plano de governo em 2006, é feita a seguinte afirmação: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”. E foi dividido em 2 partes, onde a primeira é chamada de: “Compromissos com o povo brasileiro para continuar mudando”. O primeiro tema abordado é o “Combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade”. Onde diz: “o segundo Governo Lula continuará avançando na erradicação da fome, manterá e ampliará as exitosas políticas sociais até agora implementadas no Programa Fome Zero, especialmente na Bolsa Família. Dará maior profundidade ao combate à concentração regional e social de renda e riqueza”. A segunda parte fala sobre o

“Brasil Produtivo”, onde aborda sobre o “Desenvolvimento social”, estabelecendo as seguintes ações:

Manter o Programa Bolsa-Família, primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao poder aquisitivo dos benefícios transferidos. • Expandir a rede de serviços básicos para os beneficiários do Bolsa Família, em especial no campo do trabalho e da renda, através de programa interministerial que promova a auto-suficiência das famílias atendidas. • Conferir ao Cadastro Único o papel de orientador na priorização da oferta de ações governamentais na saúde, educação, trabalho e renda, habitação, segurança alimentar e assistência social. • Aprimorar os compromissos entre os entes federativos, visando consolidar o acesso efetivo das famílias a serviços que garantam a sua sustentabilidade básica. • Consolidar o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, expandindo territorialmente a presença do Estado junto às famílias em situação vulnerável, por meio da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), articulada aos outros sistemas públicos. • Expandir a rede de serviços socioassistenciais para enfrentar vulnerabilidades e reduzir os riscos inerentes ao ciclo de vida, em especial de crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência (PLANO DE GOVERNO LULA, 2006).

Assim, evidencia-se uma forte preferência pela manutenção das políticas incrementadas e ajustadas no primeiro governo, cabendo ao segundo governo gerenciá-las para a obtenção dos resultados positivos, que impactam diretamente na avaliação positiva do presidente Lula, tornando seu governo forte e influente para a sucessão presidencial.

Sobre a pesquisa de campo, a maioria dos entrevistados acredita que o governo Lula (PT) promoveu uma inflexão no campo das políticas de combate à pobreza, ao inserir na sua agenda estratégica as questões da segurança alimentar com o Fome Zero e da extrema pobreza com o Programa Bolsa Família. Além disso, os entrevistados ressaltam o aumento dos recursos financeiros e a “introdução dos pobres no orçamento federal” com a garantia de recursos, mesmo em tempos de baixo crescimento econômico. Com isso, em discurso no Encontro sobre Segurança Alimentar na Etiópia em 2013, Lula reforça que: “as pessoas que estão com fome muitas vezes não estão organizadas, não fazem parte de sindicatos, não possuem força para fazer uma passeata e não tem sequer como dizer que estão com fome. Se o Estado não cuidar dessas pessoas, o orçamento será todo direcionado a setores da sociedade que estão organizados. Por isso, o governo precisa colocar no orçamento a parte destinada aos pobres. Se isso não for feito, o problema da fome não será resolvido nem hoje, nem em 2025 e nem nunca”. Esta fala torna evidente o pensamento do Presidente em garantir recursos orçamentários para as políticas

direcionadas às pessoas em situação de pobreza, mas isso não se caracteriza em uma inflexão na matriz das políticas de combate à pobreza no Brasil como se esperava. Resultou em um aumento considerável do orçamento de políticas de combate à pobreza, porém mantendo o formato das políticas, com o entendimento que a pobreza se resolve com o aumento da renda a partir de programas de transferência de renda nos moldes do Bolsa Família.

Em relação a continuidade na matriz das políticas, é possível perceber que ocorreu nos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva o que Baumgartner e Jones chamam de incrementalismo pontual, que provoca pequenas mudanças nas políticas, mas não são capazes de alterar o DNA, seu desenho original. Com isso, no Brasil, continuamos a ter políticas focalizadas, com condicionalidades (antes a condição para ter acesso às políticas era o emprego na década de 30 e agora é a ausência dele) e com a distribuição, outrora de alimentos e agora substituídos por recursos financeiros. Antes a gestão era feita pela distribuição de ticketes e agora é um cartão.

Notadamente, ocorreu uma mudança no papel das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil, conquistando um espaço estratégico na agenda governamental, tornando-se fiadora de projetos de poder político, criando fortes constrangimentos para os atores políticos que pretendam produzir descontinuidades na política.

7 CONCLUSÃO

Para tecer as conclusões, é necessário compreender como as políticas de combate à pobreza passam a fazer parte da agenda de governo, entender a burocracia, os atores políticos, sua formação e suas preferências. Enfim, saber como os diversos atores escolhem as políticas e como interagem entre si. O contexto para a observação da burocracia é o Estado, sob a gestão de vários governos e diferentes partidos políticos no período pós-redemocratização.

Ao longo do período estudado, o Brasil viveu grandes mudanças que afetaram diretamente no processo de estabelecimento da agenda. A seguir, são destacados alguns eventos, implementados por diferentes atores, políticos e técnicos, com a identificação das principais consequências no campo das políticas de combate à pobreza e que podem ter influenciado na formação da agenda de políticas.

- Estabilidade democrática proporcionou a alternância partidária com a continuidade das ações no campo das políticas de combate à pobreza: tornou possível a expansão e aprofundamento dessas políticas, traduzidos em um aporte maior dos recursos financeiros e a expansão no número de beneficiários. A continuidade das políticas parece proporcionar à burocracia maior conhecimento dos processos que podem levar a uma maior eficiência;
- Estabilidade econômica muda o foco da ação governamental: o foco deixa de ser o controle da inflação e passa a ser o crescimento econômico e a diminuição da desigualdade social. A estabilidade econômica parece ter tornado possível a entrada de diferentes temas na agenda governamental;
- Distribuição de renda equilibrada com conflitos sociais tendendo a zero: o crescimento do PIB torna possível “incluir os pobres no orçamento”, como argumenta o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sem que isso gere perdas para outras classes sociais. Neste sentido, os mais ricos não têm os seus ganhos diminuídos. É uma relação ganha-ganha. Com isso, não altera o *status quo* dos grupos majoritários, principalmente da área econômica, já que o crescimento do PIB possibilita a incorporação de novas políticas sem

desalojar as existentes, como aponta a arena distributiva, locus das políticas de combate à pobreza no Brasil;

- Profissionalização da máquina pública: foram criadas carreiras específicas para a gestão das políticas governamentais, como a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e a carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) com salários atraentes e grau de autonomia razoável, proporcionando uma construção de um novo perfil de burocracia na área social, aumentando a entrada via sistema de concurso público;
- Mudança no *locus* decisório sobre as políticas de combate à pobreza: até o governo Collor (PRN), o Ministério do Planejamento era o *locus* da formulação das políticas de combate à pobreza. No governo Itamar Franco (PMDB), já passou a ser função do gabinete da Presidência da República. No governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), passou a ser função da Casa Civil em diálogo com a Secretaria Extraordinária de Assistência Social. E no governo Lula (PT), a Casa Civil passou a influenciar nas decisões sobre as políticas de combate à pobreza, com interlocução direta com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o que nos faz acreditar que, quanto mais próximo do presidente, mais estratégica se torna a agenda;
- Aumento dos custos de reversão da política de combate à pobreza - *Path Dependence*: a dependência de trajetória eleva os custos de reversão da política, principalmente em termos eleitoral. Ademais, é possível que ocorra pressão partidária para a manutenção da política, além de possíveis pressões de organismos internacionais para que países, sobretudo da América Latina, implementem e mantenham políticas de transferência de renda, como ação principal no combate à pobreza.

Após esses breves apontamentos conclusivos, vale entender melhor como eles foram construídos.

A burocracia no Brasil, ao longo de décadas, vem conquistando um espaço estratégico do ponto de vista político – seja para garantir o êxito dos programas de governo ou garantir espaço para acomodar os aliados. De modo que, ao analisarmos as mudanças de governo em períodos democráticos e autoritários, é possível afirmar

a existência da prática continuada de um sistema híbrido de recrutamento, conciliando a meritocracia ao clientelismo. Este comportamento semelhante identificado nos mais variados governos e partidos políticos remete à proteção de áreas entendidas como essenciais para o sucesso da gestão governamental de políticas. Assim, é uma decisão dos governos manter grupos ou carreiras insuladas, com o objetivo claro de distanciá-los de possíveis pressões e efeitos das negociações políticas, a exemplo da carreira de gestor governamental.

Um outro exemplo prático é visualizado no Programa Bolsa Família, com a gestão insulada, com a ocupação predominante de gestores, chegando a ser chamada de “gestolândia”, por conter uma burocracia formada essencialmente por Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Estes fatos evidenciados na pesquisa de campo nos levam a perceber uma mudança no perfil da burocracia na área social, outrora reconhecida como *locus* de patronagem ou *spoil system*.

Ao espaço reservado para a prática clientelista de recrutamento ou de divisão de cargos para amigos e simpatizantes do governo, é possível observar um aumento ano a ano das vagas, mas com uma mudança no perfil dos contratados. Esta afirmativa é passível de comprovação a partir da análise do quadro de funcionários para os cargos de confiança e gratificações. Esta alteração no perfil dos contratados pode ser atribuído aos governos, principalmente após o regime militar, que estão cada vez mais preocupados com a eficiência do gasto público, com o controle da sociedade civil, com a opinião pública e, conseqüentemente, com os operadores da máquina pública. Assim, os crescentes percentuais de contratados com ensino superior e pós-graduação comprovam o argumento. Porém, os funcionários com alta qualificação continuam lotados, preferencialmente, em ministérios relacionados às áreas de economia, orçamento, planejamento e controle. A área social vem ganhando mais atenção, mas isso é recente, logo depois da implementação do Programa Bolsa Família.

Vale ressaltar ainda que o recrutamento é fortemente influenciado pelos grupos de pressão interno que planejam os editais e estabelecem os recursos necessários para a contratação que, por sua vez, depende da vontade do presidente da República. As preferências do presidente na escolha dos ministros e de seus respectivos perfis, tendo em vista uma tendência política ou técnica, importa e pode condicionar as

contratações seguintes para os escalões inferiores, mas de grande relevância para a definição da agenda de políticas.

É possível concluir que a burocracia no Brasil é o resultado de um sistema que busca a governabilidade e se utiliza de uma estratégia política que tenta conciliar os quadros recrutados via regime meritocrático e acordos de apoio político, resultando em uma burocracia híbrida e, de certa forma, alinhada com as preferências políticas de quem está no poder. O fator híbrido parece aumentar o poder em influenciar na agenda, já que estes burocratas entendem perfeitamente o jogo político, passando a formular uma agenda que atenda aos critérios técnicos e não desagrade às preferências do governo e de seu eleitorado. A racionalidade na busca de êxito por esta burocracia analisada extrapola as condições técnicas e ganha contornos de poder, mesmo para as carreiras de Estado, onde existe espaço para o autointeresse traduzidos em cargos e gratificações. Assim, as decisões podem ser tomadas considerando, de início, as preferências do governo, já que assim aumentam as possibilidades de serem incorporadas na agenda, bem como a possibilidade de ascensão profissional.

Os dados coletados na pesquisa de campo apontam ainda que a formulação de políticas ocorre em diferentes frentes, com forte influência do cenário político. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, houve uma migração do processo de formulação da agenda para a Casa Civil, com decisões negociadas entre técnicos e políticos. No governo Lula, a Casa Civil criou comitês temáticos, com reuniões periódicas entre técnicos para discutir novas políticas e agendas compartilhadas. Foi a partir do Comitê de Políticas Sociais, gerenciado pela Casa Civil, que a ideia de unificação dos programas de transferência de renda foi implementada. O novo papel adquirido pela Casa Civil demonstra o movimento de centralizar as decisões políticas em um único ente, facilitando o controle da agenda de governo, tornando-a mais próxima do principal ator político: o presidente.

Por outro lado, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em 2004 foi um grande ganho institucional para a área social, reconhecido pelos entrevistados, tendo em vista a centralização das iniciativas de combate à pobreza, diferenciados governos anteriores que optaram por distribuir em diferentes ministérios. A centralidade das políticas em um órgão possibilita dar maior visibilidade às ações, ao tempo que reforça seu caráter distributivo e gerenciador de uma agenda pré-existente.

Sobre a formação da agenda estratégica de governo, é possível perceber que as discussões começam no programa de governo, antes das eleições, como uma forma de dar identidade ao candidato. Já nos governos que não passaram pelo processo de eleição direta, o comportamento parece ser no sentido de aproximação com a sociedade, elegendo o campo social como uma forma de legitimação, exemplificado nos casos do governo Sarney e governo Itamar Franco. No governo Sarney, com o slogan “tudo pelo social”, implementou o Programa do Leite, voltado para crianças em situação de desnutrição, com uma distribuição descentralizada realizada pela LBA. O governo Itamar teve que elaborar sua agenda, enquanto a gestão já estava em curso, com ações que tornassem seu governo legítimo. Assim, a estratégia foi envolver a sociedade civil e o governo paralelo do PT, principal partido de oposição naquele momento, em um Plano Nacional de Combate à Fome.

Um processo de continuidade das políticas foi identificado por quase todos os entrevistados, com ressalvas sobre a existência de incrementalismos, a ocorrência de pequenas inflexões ao longo do tempo que por sua vez não foram suficientes para alterar significativamente o *modus operandi* do combate à pobreza no Brasil reforçando a validade do modelo teórico escolhido. A escolha do modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones deu conta de explicar as limitações e as oscilações das políticas de combate à pobreza ao longo dos anos, foco desta tese.

A contribuição do modelo teórico, ao analisar as políticas de combate à pobreza como continuidade, foi perceber os esforços políticos e técnicos para manter a política, buscando o equilíbrio entre as preferências partidárias e os anseios e pressões da sociedade. Essas pequenas mudanças na agenda de políticas são identificadas no governo Lula, que deu maior ênfase à agenda social, traduzida em termos práticos pelo aumento substancial do orçamento social e a ampliação dos programas de transferência de renda, concentrados no Programa Bolsa Família, porém sem alterar o regime político-administrativo, marcado pela arena distributiva da política, pela pobreza definida ora por ausência de renda, ora de alimentos, pela descentralização gerencial na implementação da política e, por fim, pelo tratamento ambíguo com elementos de política de governo e de Estado.

Foi possível observar que o campo de políticas de combate à pobreza, pelo número restrito de iniciativas de agenda, gera um comportamento de preservação, defesa pela continuidade, como uma forma de garantir a permanência das políticas já existentes, sem dispêndio de esforço político – uma verdadeiro esforço pelo Equilíbrio

Pontuado. Com isso, a continuidade pode ser explicada por um efeito de estrangulamentos pré-existent, uma certa dependência de trajetória, provocando uma certa limitação no grau de autonomia para realizar mudanças substanciais na política. O Programa do Leite do governo Sarney representa bem esse movimento, onde era muito criticado pela oposição por ser assistencialista, mas, quando o presidente Collor tentou finalizá-lo, houve uma série de críticas e pressões pela sua continuidade. Isso abriu espaços para o incrementalismo, com a realização de ajustes pontuais nas políticas públicas, sem encerrá-las, mantendo assim o DNA da política, reforçando a tese de continuidade.

Em suma, a agenda de políticas de combate à pobreza, neste sentido, parece sofrer os reflexos de uma burocracia pragmática e racional, que apoia a manutenção das políticas pré-existent em nome da governabilidade, sem conflitos ou desgastes com o Legislativo e outros grupos de poder. O estabelecimento de uma agenda ganha-ganha na área social permite a continuidade das políticas com pequenos ajustes incrementais, visualizadas pontualmente no início de cada governo, para construir uma imagem de ação. Após isso, entra em cena a institucionalidade e suas normas que gerenciam o andamento da política, garantindo que tudo continue como antes, mas com um perfil de novo e atual. Assim, a previsibilidade predomina, inclusive para concluirmos que a pobreza continuará na agenda por muitos governos, tendo em vista a inexistência de uma profunda inflexão no sentido resolutivo da pobreza.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; PEDROTTI, Paula; PO, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

AFONSO, Luís Eduardo; PEREDA, Paula Carvalho; GIAMBIAGI, Fábio; FRANCO, Samuel. O salário mínimo como instrumento de combate à pobreza extrema: estariam esgotados seus efeitos? **Revista de Economia Aplicada**, v. 15, n. 4, 2011, p. 559-593.

ALBROW, Martin. **Bureaucracy**. London: Pall Mall Press, 1970.

ALMEIDA, Luana Costa. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, n. 23, ago. 2011.

AMORIM, Álvaro André Santarém. **O direito sócio-assistencial de segurança de renda no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2011.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ; FAPERJ, 2002.

ARAGÃO, Liduina Gisele Timbó. **Idéias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do Programa Economia Solidária**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília/UNB. Brasília, 2011.

ARAÚJO, Rocival L. **Situação alimentar e nutricional do Brasil — 1992**. Brasília: Vox, 1992.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e política sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto M. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MEDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, V. 15, N. 42, fevereiro, 2000. P. 123-142.

BAUMGARTNER, Frank R; BREUNIG, Christian; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D; MORTENSEN, Peter B; NUYTEMANS, Michiel; WALGRAVE, Stefaan. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, pp. 603-620, Jul., 2009.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John. Comparative Studies of Policy Dynamics. **Comparative Political Studies** v. 44, n.8, pp.947 –972, 2011.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4 pp. 1044-1074, Nov., 1991.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; PELAEZ, Elaine Junger; ALCÂNTARA, Gisele de Oliveira; LADEIRA, Silvia Cristina Guimarães; ESTEVES, Gecilda. O plano plurianual do governo Lula: um Brasil de todos? IN: FREIRE, Lúcia M. B; FREIRE, Silene de Moraes; CASTRO, Alba Barroso de (ORGs). **Serviço social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI**. São Paulo: Cortez, 2006.

BID. **Banco Interamericano de Desenvolvimento**. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Washington: BID, 2007.

BORGES, André. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. **Caderno CRH**. Salvador. v. 23. n. 58. P. 91-109. Janeiro/Abril, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília, 2003.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 575-593.

_____. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 64-85.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1988. Brasil, 1988.

BRASIL. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/Editora UnB, 2006.

BRAVO, Maria Inês de S. **As políticas brasileiras de seguridade social: saúde**. Política Social – Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. São Paulo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP, 1998.

BURLANDY, L. **Comunidade Solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Rio de Janeiro. 2003. p. 307, Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil 1930-1964**. 3.ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1990.

CAMPELLO, Tereza; NERO, Marcelo Côrtes (org.). **Programa bolsa família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. P. 87-122. In: HOCHMAN, Gilberto *et al* (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de Governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1994.

_____. **Avança, Brasil**: proposta de governo – mais 4 anos de desenvolvimento para todos. Brasília, 1998.

CARDOSO, Ruth. Comunidade Solidária - o desafio e a oportunidade. **Folha de S. Paulo**. 14.05.1995. p.1-3.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto - chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37. São Paulo, junho de 1998.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Revista nova economia**. Belo Horizonte, n. 16, v. 1, p.101-136, jan.-abril 2006.

CARVALHO, Cleusení Hermelina de; MARQUES, Rosa Maria. Bolsa família e desigualdade da renda domiciliar entre 2006 e 2011. **Revista textos e contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 244-259, jul/dez, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Teatro de sombras**: a política imperial. Rio de Janeiro: Ed. da IUPERJ, 1988.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: Travessia dos editores, 2004.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL - CPDOC/FGV. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/DireitosSociaisTrabalhistas>. Acesso em 03/02/2015.

COBB, Roger; ELDER, Charles. The politics of agenda building. **Journal of Politics**. v. 33, n. 4, 1971.

COHN, A. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n 12, jun./dez. 1995.

CONGRESSO NACIONAL. Site: <http://www2.camara.leg.br>; <http://www.senado.gov.br>; Acesso em: jun. 2014.

COSTA, Nilson do Rosário; LAMARCA, Isabel. Os governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do governo central brasileiro. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v.18, n.6, p. 1601-1611, 2013.

COSTA, Nilson do Rosário. A proteção social no Brasil:universalismo e focalização nos governos FHC e Lula.**Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n.3, p.693-706, 2009.

COSTA, Pedro. **Vinte anos de democracia**, 2009. Disponível no site:<http://sarneyademocracia.blogspot.com.br>. Acesso em: 13/02/2015.

COTTA, Tereza Cristina Silva. **Visões de proteção social e transferências de renda condicionadas no Brasil e no México**. Tese de doutorado. UNB. Brasília, 2009. 337p.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **RBCS**. v. 21, n. 61 jun.2006.

CROZIER, Michel. **O fenômeno da burocracia**. Brasília: UNB, 1981.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. IN: SOARES, Gláucio A. D.; D'ARAUJO, Maria Celina (orgs). **21 anos de regime militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

DRAIBE, S. A Política Social no governo FHC e o Sistema de Proteção Social. **Tempo Social USP**, v.15, n.2, p.63-101, 2003.

DRAIBE, Sônia. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista USP**. São Paulo, n. 17, pp.86-101, mar/abr/maio, 1993.

DINIZ, Simone. O Desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em Perspectiva Comparada. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, pp. 159-215, jan.-jun. 2005.

DORTIER, Jean-François. **Dicionário de Ciências Humanas**. Tradutora Márcia Valéria Martinez de Aguiar. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 1998.

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology: the issue-attention cycle. **Public Interest**, v.28, pp. 38-50. 1972.

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, pp. 383-400, 1957.

ENTREVISTA PRESIDENTE FERNANDO COLLOR DE MELO. Dossiê Globo News. Rio de Janeiro: Globo News. Programa de TV. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=yFt9gw-Mr_s

ENTREVISTA PRESIDENTE FERNANDO COLLOR DE MELO. Record Atualidade. São Paulo: Rede Record. Programa de TV. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=p7cBgXZEedY> e <https://www.youtube.com/watch?v=4xb8Rs1DJRw>

FALEIROS, Vicente de Paula. **Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 1980.

FAORO, Raymundo. **Os donos poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FARIA, V.F. Reformas institucionais e coordenação governamental: o caso da política de proteção social no Brasil. In: TEIXEIRA, M. (Org.). **Universidade e governo**: professores da Unicamp no período FHC. São Paulo: 2003. p.15-48.

FARIAS, Pedro César Lima de. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 98p. Cadernos ENAP, n. 11

FARO, Luiz César; BUENO, Ricardo. (orgs.). **Brasil**: propostas de reforma. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1994.

FERNANDES, Marcos Antônio Oliveira (org). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19.ed. São Paulo: Rideel, 2013.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Políticas sociais na contemporaneidade: o fim do caminho? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 232 - 243, jul./dez. 2014.

FERREIRA, F. H. G; LEITE, P. G; RAVALLION, M. Poverty reduction without economic growth? Explaining Brazil's poverty dynamics, 1995-2004. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 93, n. 1, p. 88-108, sep. 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poderes legislativos e o poder do congresso. Rio de Janeiro. **Monitor Público**, n. 5, mar.-maio, 1995.

_____. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 5, 1996.

_____. **Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo multipartidário: os regimes de 46 e 88**. Caxambu: ANPOCS, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. *Tempo Social*; **Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, v.11, n.2, p. 49-62, out. 1999.

FLEURY, S. Assistência versus previdência na política social brasileira. **Dados**, v. 27, n.3, 1984.

FONSECA, A. Programas de transferência de ingresos en una perspectiva internacional: características e desafios. **Ponencia apresentada en El Salvador**, 2006.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (org). **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

_____. **Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania: economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

FORMIGA, Fábio de Oliveira Nobre. **A evolução da hipótese da agenda-setting**. Dissertação de Mestrado. UNB: Brasília, 2006.

FRANÇA, Cássio Luiz. **Formação de agenda e processo decisório nos governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociações no processo de tomada de decisão do setor elétrico**. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2007.

FRANCO, Augusto de. **Além da Renda: a pobreza brasileira como insuficiência de desenvolvimento**. Brasília: Millennium-Instituto de Política, 2000.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Lula Presidente**: programa de governo 2007-2010. Brasília, 2006.

_____. Discurso Lula no Encontro sobre Segurança Alimentar. **Adis Abeba**, 2013. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/e-preciso-investir-nos-pobres-para-acabar-com-fome-disse-lula-em-adis-abeba>.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: editora Saga, 1969.

_____. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: editora Fundo de Cultura, 1964.

GERMANO, José Willington. **Programas governamentais, educação e combate à pobreza no Brasil**. UFRN. Natal, 1996.

GOBATTO, Gilson. **Executivo e Legislativo** – poderes harmônicos e independentes? Uma análise do poder de agenda. Monografia apresentada no curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2013.

GOMES, Ana Lígia. O Benefício de Prestação Continuada: Uma Trajetória de Retrocessos e Limites – Construindo Possibilidades de Avanços? In: SPOSATI, A. (Org.). **Proteção Social de Cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOODWIN, Barbara. **Using political ideas**. New York: John Wiley & Sons, 1997.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994. 318 p.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katálise**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 210-219, jul/dez, 2010.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 25, set./dez. 2010, p. 312-340.

HIROMOTO, Martha Hanae. **Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil: 1987 a 2009**. Dissertação de Mestrado. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/USP. Piracicaba, 2013.

HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período de 1979-1997 e a influência da inflação e do salário mínimo. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 11, p. 199-221, 1998.

HOOTON, Cornell G. **Executive Governance**: presidential administrations and policy change in the federal bureaucracy. New York: M. E. Sharpe, 1962.

IBGE. **Dados demográficos**, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em 2013.

INDES. **Modelos de protección social**. Washington: INDES, v.28, n. 29. oct. 2002.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: Uma Proposta de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

IPEA. **Nota técnica**: Gasto social federal – prioridade macroeconômica no período de 1995-2010. Brasília, 2012.

IPEA. **Dados Demográficos**. Disponível em: www.ipeadata.gov.br. Acesso em 2012.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **The Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, 2012.

JONES, Charles O. **The Presidency in a Separated System**. Washington, The Brookings Institution, 1994.

JOHN, Peter. Is there life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? **The Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, 2003.

JORDAN, M. Punctuations and agendas: a new look at local government budget expenditures. **Journal of Politics Analysis and Management**. V. 22, n. 3, p. 345-360, 2003.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, out-dez, 2006.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3.ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINGSTON, J. KINGSTON, L. S. A distribuição da renda no Brasil, 1960-1970. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 241-256, out-dez, 1972.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LASWELL, Harold D. **The decision process**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LEMES, Rosangela Auxiliadora Gonçalves. **A Atuação política da liderança do governo na Câmara dos Deputados**. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR. Brasília, 2012.

LESBAUPIN, Ivo. **Uma análise do governo Lula 2003-2009**: de como servir aos ricos sem deixar de atender aos pobres. 2009.

LESSA, Renato. **Aventuras do Barão de Munchausen**: notas sobre a tradição presidencialista brasileira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2001.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Revista do Serviço Social**. v. 8, n. 2, São Paulo, 2005.

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013) IN: LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita. **O controle da burocracia no presidencialismo**. In: Burocracia e reforma do Estado. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 47-73

LOUREIRO, Maria Rita; PEREIRA, Fabio; GOMIDE, Alexandre. Democracia e gestão macroeconômica: a agenda fiscal do governo Lula. IN: SOLA, L.; LOUREIRO, M. R. (Eds.). **A nova agenda democrática**: economia política, justiça e políticas sociais. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**. V. 16, julho, 1964.

MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, junho, 2013, p. 1-20.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. O financiamento do combate à pobreza no Brasil na era Lula. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 3, n.2, p. 267-283, jul/dez, 2011.

McCUBBINS, Mathew D.; THIES, Michael F. Rationality and the foundations of positive political theory. **Rabaisan**, n. 19, p. 7-32, 1996.

MELO, Marcus André B.C. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil 1930-1990. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 262-287, 1991.

MELLO, Carolina Junqueira Homem de. **Focalização de políticas públicas**: teoria e prática. Dissertação de mestrado. UNICAMP, 2004.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Texto para discussão**, n. 19, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em: www.Fjp.mg.gov.br/escoladegoverno

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. Brasília: cortez, 2008.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

MORAES, Marcela Barbosa de; PAULA, Roberta Mafron de. Erradicar a fome: as principais políticas de combate à fome no Brasil. In: VII Encontro Latino Americano de Pós-graduação, UNIVAP, **Anais...** 2007. P. 2605-2608.

MOTA, Ana Elisabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. IN: MOTA, Ana Elisabete (ORG). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: cortez, 2009. p. 133-146.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, jun. 2011.

NEVES, Frederico de Castro. Getulio e a seca: políticas emergenciais na era Vargas. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 21, n. 40, p. 107-131. 2001.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Estratégias para combater a pobreza no Brasil. São Paulo: NEPP/UNICAMP, maio 1994.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. São Paulo: Garamond, 2010.

O'DONNELL, G. SCHMITTER, Ph. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n.6, p.1551-73, nov./dez. 2012.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **rap** — Rio de Janeiro v.45, n.5, p.1395-1424, Set./out. 2011

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n.3, p. 541-555, set./dez. 2009.

PACHECO FILHO, Calino Ferreira; WINCKLER, Carlos Roberto. Programa Fome Zero: assistencialismo ou emancipação? **Revista Indicadores Econômicos/ FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 207-230, ago. 2003.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as Leis**. 3.ed. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013.

PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PELIANO, A. M. (coord.) O Mapa da Fome: informações sobre a indigência por Municípios da Federação. **Documento de Política**, n. 15, Brasília: IPEA, 1993.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo - o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.15, n.43, Jun. 2000.

PEREIRA, Carlos. Comentários sobre o artigo A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.14, n.3, p.707-719, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. 2. ed. São Paulo: cortez, 2009.

PETERS, B. Guy. **La política de la burocracia**. Colégio Nacional de Ciência Política e Administração Pública: México, 1995.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Introdução IN: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (orgs). **Administração Pública**. Brasília: ENAP, 2010. p. 15-30.

PETERSON, Mark A. **Legislating Together**. The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan. Londres: Harvard University Press, 1993.

PLANO DE GOVERNO. **Presidente Lula**: um Brasil para todos. Brasília, 2002.

POST, Lori Ann; RAILE, Amber N. W; RAILE, Eric D. Defining political will. **Politics and Policy**. v. 38, n. 4, pp. 653-676, 2010.

POWER, Timothy; LEMOS, Leany. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, Rio de Janeiro, v.56, n.2, Abr./June 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Consulta ao Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de Outubro de 1942. Acesso em 04/02/2015.

PROPAGANDA ELEITORAL. Candidado Fernando Henrique Cardoso. **Eleições 1994**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vk38JWUh-OE>

- REPETTO, F.; MOLINA, C. **Política social y ciudadanía**. Washigton: INDES, 2002.
- RODRIGUES, M. M. A. Accountability & poder constitucional do Executivo brasileiro: decreto, medida provisória e tramitação de urgência. **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte, n. 9, p. 158-201, jun. 2002.
- ROSE, Max; BAUMGARTNER, Frank R.; Framing the poor: media coverage and U.S. poverty policy, 1960-2008. **The Policy Studies Journal**. v. 41, n. 1, 2013.
- ROUBAN, Luc. Politização da Administração Pública IN: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (orgs). **Administração Pública**. Brasília: ENAP, 2010. p. 335-354.
- RUSSO, Oswaldo. **Agenda social**: enfrentando as desigualdades. Brasília: thesuaurus, 2014.
- SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, F. Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.
- SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.1, 1999.
- _____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Revista Dados**. v. 40. n. 3. Rio de Janeiro, 1997.
- _____. Partidos e Comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.
- SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio Grijó. Desigualdades e política partidária no Brasil contemporâneo. P. 177-211 IN: SCALON, Celi (org). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- _____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 251 p., 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1976.
- _____. **Sessenta e Quatro**: Anatomia da Crise. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SÁTYRO, Natália G. D. P. 57-90. IN: SOUZA, Celina; NETO DANTAS, Paulo Fábio. **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SCHNEIDER, Bem Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCOTT, John C.; BAUMGARTNER, Frank R. The politics of attention: how the government prioritizes problems. **University of Oxford Press**. v. 85, n. 2, Dec. 2006, pp. 1042-1043.

SEITZ, Steven Thomas. **Bureaucracy, policy, and the public**. Saint Louis : Mosby, 1978. 216 p.

SENADO FEDERAL. **Discurso Senador Fernando Collor de Melo sobre a Burocracia**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/user/adicollor>

SHUGART, Mathew S.; HAGGARD, Sthephan. Institutions and Public Policy in Presidential Systems, in: S. Haggard; M. D. McCubbins (eds.). **Presidents, Parliaments and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 64-102. 2001.

SILVA, Alan Teles da. **Crise capitalista e assistência social: concepções e particularidades das transferências de renda no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2012.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVEIRA, Antônio Maria da. Redistribuição de Renda. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, abr./jun. 1975.

SILVESTRE, Hugo Consciência; ARAÚJO, Joaquim Felipe Ferraz Esteves de. A teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o investimento público nos governos locais do Ceará. XXXVII Encontro da ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. **A política de assistência do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2012.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. IN: MOTA, Ana Elisabete (ORG). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 147-179

SOARES, Laura Tavares; SADER, Emir; GENTILI, Rafael; BENJAMIN, César. **Governo Lula – decifrando o enigma**. São Paulo: Viamundo, 2004. 190p.

SOUSA, Roberta Messiane G. **Pobreza: um diálogo sem consenso**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FGV, 2009.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, v.11, n.3, p. 161-198, jul/ago. Natal, UFRN, 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.ufrn.br/cronos/article/viewFile/1695/1167>

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa IN: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. In: SPOSATI, A. (Org.). **Proteção Social de Cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda básica de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. Texto apresentado no XXXIII Encontro Nacional, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), 06 a 09 dez. 2005, **Anais...** Natal, Rio Grande do Norte.

STONE, D. Policy **Paradox**: the art of political decision making. New York/London: WW. Norton and Company, 2002.

TIEZZI, Sergio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n.2, p. 49-56, 2004.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política social**: universalização ou focalização – subsídios para o debate. Brasília: IPEA, 2003.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, junho, 2009.

VIANNA, MARIA L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/UCAM, 1998.

VAN PARIJS, Phillipe. **Renda básica de cidadania**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VARGAS, Emiliana. **Os discursos de Vargas e as políticas sociais no Brasil**: de 1930 a 1940. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2007.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista Nutrição**, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul/ago, 2005.

VILAS-BÔAS, Livia. A focalização e a universalização na política social brasileira: opostos e complementares. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. **Texto para discussão** n. 56, out 2011.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro: Difel, 1978. 332 p.

YANOW, D. **How does a policy mean?** Interpreting policy and organizational actions. Washington, D.C. Georgetown University Press, 1996.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal IN: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1966.

WILSON, James. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. EUA: Basicbooks, 1989.

WOOD, Robert S. The dynamics of incrementalism: subsystems, politics and public lands. **The Policy Studies Journal**. v. 34, n. 1, 2006.

ANEXO 1

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política****Tese de Doutorado****Pesquisadora: Roberta Sousa****Roteiro de entrevista 1**

() Técnico () Político

I Parte – Identificação do Entrevistado

1. Trajetória profissional
- 1.1 Universidade de origem _____
- 1.2 Curso de graduação _____
- 1.3 Possui outros cursos _____
- 1.4 Filiação partidária () não () sim, partido _____
- 1.5 Iniciou a carreira em empresa () pública () privada
- 1.6 Relação com o Estado () concurso público () comissionado () outros _____
- 1.7 Período em que trabalhou no governo _____
- 1.8 Função no governo _____

II Parte – Burocracia

1. Processo de Formulação
- 1.1 Existe, institucionalmente, um grupo de formuladores de políticas públicas?
- 1.2 Como foi recrutado este grupo?
- 1.3 Existe autonomia no processo de formulação?
- 1.4 Existe um ministério específico para a formulação de políticas?
- 1.5 Qual a influência da burocracia instalada no Ministério do Planejamento no processo de formulação de políticas? Existem outros ministérios com influências sobre o processo de formulação de políticas? Quais?
- 1.6 Ao longo do tempo, você percebe mais inovações ou continuidades no processo de formulação de políticas?
- 1.7 Você considera a burocracia brasileira bem qualificada para a formulação de políticas? Por quê?

III Parte – Políticas Sociais

1. Agenda de políticas sociais e processo de formulação
- 1.1 Na sua visão, quando as políticas sociais entraram na agenda do governo brasileiro? Por quê?
- 1.2 Quais os atores políticos e técnicos foram responsáveis pela entrada das políticas sociais na agenda do governo brasileiro?
- 1.3 Organismos multilaterais exercem influência s sobre as políticas sociais no Brasil? Quais organismos? Como?
- 1.4 Na sua visão, quais foram as principais políticas sociais formuladas pelo governo brasileiro? Por quê?
- 1.5 Na sua visão, em que governo a agenda de políticas sociais passou a ser vista de forma estratégica? Por quê?
- 1.6 O Congresso Federal, na sua visão, influencia na agenda de políticas sociais? Se sim, como ocorre esta influência?
- 1.7 Existem mais continuidades ou inovações nas políticas sociais brasileiras? Porquê?
- 1.8 Existem mais consensos ou divergências entre os formuladores de políticas sociais? Por quê?
- 1.9 Qual a importância da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)? Por que o MDS foi criado?
- 1.10 Fale um pouco s sobre a burocracia que compõe o MDS.
- 1.11 O MDS é responsável pela formulação de políticas ou pelo gerenciamento das políticas já formuladas? Por quê?
- 1.12 O Programa Bolsa-família se diferencia das demais políticas sociais já formuladas pelo governo brasileiro? Por quê?
- 1.13 Como se deu a criação do Programa Bolsa-família? Descrever processo.
- 1.14 Para você, existe semelhança (formação e grau de autonomia) entre os formuladores de políticas econômicas e políticas sociais? Quais?
- 1.15 Em que momento as políticas sociais são consideradas estratégicas para o governo? Quais os fatores que contribuíram para isso? Por quê?
- 1.16 Em que políticas sociais você participou do processo de formulação?
- 1.17 Você percebe alguma inflexão, ao longo do tempo, no processo de formulação das políticas sociais no Brasil?
- 1.18 Que atores técnicos ou políticos você considera importantes na formulação de políticas sociais? Por quê?

- 1.19 Qual a sua visão sobre o processo de formulação de políticas sociais no Brasil? O que precisa melhorar? O que está bom?
- 1.20 Cite nomes de pessoas que você considera importantes para participarem desta pesquisa e a importância de cada um.

ANEXO 2

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Tese de Doutorado

Pesquisadora: Roberta Sousa

Questionário 2 - Atores Políticos

I Parte – Identificação do Entrevistado

- Formação Acadêmica
- Formação Política (partidos que já foi filiado)
- Cargos públicos

II Parte - Plataforma Política

- Orientação ideológica (esquerda/centro/direita)
- Projetos e programas que defende

III Parte – Relação Executivo-Legislativo

- O que é preciso para aprovar a agenda de governo/legislativa
- O que conta mais na hora de aprovar um projeto de lei – as preferências do parlamentar ou a orientação partidária
- Quem faz política de combate à pobreza no Brasil
- Quais os atores responsáveis pelas políticas de combate à pobreza no Brasil
- Quem tem poder de agenda na temática de combate à pobreza
- A partir de uma análise retrospectiva e comparativa, no campo das políticas de combate à pobreza – o que existe mais - continuidade, descontinuidade, inflexão ou inovações
- Qual governo inseriu as políticas de combate à pobreza na agenda estratégica

IV Parte – Burocracia Pública

- A burocracia ajuda ou atrapalha o político na formulação de políticas
- Na sua opinião, existe uma burocracia híbrida no Brasil – meritocrática/clientelista

V Parte – organismos multilaterais

- Os atores multilaterais influenciam na agenda de políticas de combate à pobreza no Brasil

VI Parte - Diversos

- Se fosse Presidente da República, que programa formularia para combater à pobreza
- Indique nomes para as próximas entrevistas