

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

MAÍRA CABRAL JULIANO

AS IDEIAS NA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL, DE CARDOSO A
LULA (1999–2010)

PORTO ALEGRE

2021

MAÍRA CABRAL JULIANO

AS IDEIAS NA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL, DE CARDOSO A
LULA (1999–2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Lígia Mori Madeira

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Juliano, Máira Cabral
As Ideias na Política de Combate à Pobreza no
Brasil, de Cardoso a Lula (1999-2010) / Máira Cabral
Juliano. -- 2021.
365 f.
Orientadora: Lígia Mori Madeira.

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, 2021.

1. Governo Lula. 2. Governo Cardoso. 3. Política de
combate à pobreza. 4. Mudança em políticas públicas.
5. Coalizões de defesa. I. Madeira, Lígia Mori,
orient. II. Título.

Maíra Cabral Juliano

AS IDEIAS NA POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL, DE CARDOSO A
LULA (1999–2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Porto Alegre, 3 de agosto de 2021.

Resultado: Aprovada.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Luciana Pazini Papi
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon
Instituto de Ciência Política (IPOL)
Universidade de Brasília (Unb)

Prof. Dr. Sergio Simoni Junior
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.^a Dra. Soraya Vargas Cortes
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Para Guto e Ulisses, firmes comigo, do início
ao fim desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria se concretizado sem apoio. Muitas pessoas e instituições colaboraram de distintas maneiras para que isso fosse possível. Eu não poderia deixar de nomear algumas delas, mesmo podendo incorrer em injustas omissões.

Em primeiro lugar, agradeço imensamente à professora Lígia Madeira, orientadora de generosidade ímpar, que sempre valorizou meus esforços e me encorajou a assumir desafios. Sua dedicação ao ofício e olhar cuidadoso me deram confiança para seguir autonomamente. Nunca esquecerei seu papel fundamental nesse percurso.

Agradeço também aos excelentes professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS, que me abriram as portas do mestrado e do doutorado e me conduziram por um novo campo do conhecimento.

Agradeço aos membros da banca avaliadora, os professores Drs. Paulo Carlos do Pin Calmon, Soraya Vargas Cortes, Luciana Pazini Papi e Sergio Simoni Junior, por sua pronta disponibilidade em avaliar meu trabalho e contribuir notavelmente para enriquecê-lo. Destaco as valiosas contribuições, ainda no exame de qualificação, dos professores Calmon, Soraya Cortes e Luciana Papi. Devo a cada um deles também um agradecimento especial. Ao professor Calmon, pelo generoso convite e recepção no IPOL/UnB, mesmo em meio à sua atarefada rotina de trabalho. À professora Soraya, por possibilitar minha participação em suas preciosas aulas no PPG de Políticas Públicas, mesmo com a turma cheia. À querida colega de grupo de pesquisa, Luciana, sempre elogiosa do meu trabalho.

Agradeço aos colegas do Laboratório de Análise de Redes (LAR) da Universidade Federal do Paraná, com os quais tive oportunidade de aprender novas técnicas e métodos, o que foi fundamental para esta pesquisa. Destaco a gentil colaboração do professor Dr. Edson Armando Silva, sempre muito disponível e aberto a compartilhar seu conhecimento.

Sou grata, ainda, aos profissionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Banco Mundial, que em 2018 me receberam em Brasília/DF e se dispuseram a trocar suas impressões e experiências comigo. Nomeio aqui Luis Henrique Paiva (MDS), Claudia Baddini (Banco Mundial), Letícia Bartholo (IPEA), Antônio Claret (ENAP), Patrícia Vieira da Costa (MDS), Jeniffer Carla de Paula Chaves (MDS) e Denise Direito (MDS). Reservo um lugar especial à professora Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, que então na presidência do IBAMA, encontrou um espaço em sua agenda para dividir seu rico conhecimento teórico e metodológico.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio financeiro concedido com dinheiro público. Sem a contribuição do conjunto da sociedade não se fazem pesquisadores neste país.

Reconheço os amigos que estiveram presentes em meu caminho e me deram força de várias maneiras para desenvolver e concluir este trabalho: Priscila Alves Rodrigues, Patrícia Wolpe, Roberta Cibin, Daniela Archanjo, Sandro Deretti, Paulo Angelin e Simone Naves.

Agradeço aos meus familiares, sempre prontos a me dar apoio e a se alegrar com minhas conquistas. Sou grata, sobretudo à minha mãe, por todo o amor e dedicação e por compreender muitas vezes minha ausência em função dos compromissos da pós-graduação.

Por fim, preciso agradecer de maneira singular ao meu esposo, Augusto Clemente, sem o qual eu não teria dado nem o primeiro e nem o último passo nessa difícil caminhada. Sua presença, amor e paciência foram a base fundamental dessa construção.

RESUMO

Esta tese analisa a orientação normativa da política nacional de enfrentamento à pobreza do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002) e dos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2006 e 2007–2010), a fim de compreender a intensidade do impulso de mudança da gestão Lula. Tendo em vista a identificação deste presidente, eleito em 2002 sob a bandeira da inclusão social e em um tom crítico ao programa neoliberal implementado nos anos Cardoso, indagou-se o quanto o curso de ação escolhido no seu governo, nessa área de política, se orientou à mudança ou à continuidade, relativamente ao modelo anterior. Partiu-se de uma perspectiva analítica que considera as ideias fatores fundamentais na construção e mudança em políticas públicas: *o Advocacy Coalition Framework*. Estabeleceram-se dois objetivos específicos: (1) descobrir se nos governos Lula houve mudança na orientação normativa da política de combate à pobreza, por meio da identificação e comparação das crenças fundamentais que embasaram as decisões do governo nessa área, nos dois períodos; e (2) em caso afirmativo, determinar a sua magnitude, verificando em que nível a mudança se deu — se alcançou atributos fundamentais da política (*policy core*), caracterizando uma mudança significativa (*major policy change*), ou somente aspectos secundários (*minor policy change*). Definiu-se como recorte temporal o intervalo de 12 anos (1999–2010), tendo como referência para a mudança a passagem do segundo governo Cardoso para os governos Lula. Tomou-se como objeto empírico as crenças das elites do subsistema de combate à pobreza, com foco especial às dos atores governamentais. Elas foram identificadas pela análise de conteúdo das notas taquigráficas de reuniões abertas ocorridas na Câmara dos Deputados. Os resultados da codificação foram submetidos à análise de redes, permitindo identificar as crenças e atores mais relevantes e como eles se conectaram no nível semântico, formando distintos núcleos de discussão. Quatro perspectivas ideacionais foram verificadas: a da superação; a protetiva (normativamente mais robustas); a da assistência social; e a da segurança alimentar (orientadas a objetivos empíricos). Tanto as elites governamentais do período Cardoso quanto as do período Lula estiveram identificadas com a perspectiva da superação, cujo objetivo primordial era promover a superação da pobreza por meio do desenvolvimento dos pobres. Mudanças entre as administrações dos dois presidentes foram verificadas em aspectos menores, envolvendo principalmente o enquadramento da política. Não se evidenciou uma transformação fundamental no seu núcleo duro, concluindo-se por uma mudança de monta menor. Os achados contribuem para atenuar as discrepâncias entre conclusões controversas da literatura e conferem maior solidez ao argumento de que o governo Lula teria produzido uma mudança limitada nessa área de política. Quanto à *práxis* política, apontam para que, dado o sistema de crenças dominante no subsistema, propostas de políticas de combate à pobreza têm mais chances de se concretizar se visarem à superação autônoma da pobreza (de renda), de preferência por meio da inserção dos pobres no ciclo econômico. Mudanças em direção a um modelo mais abrangente como o previsto constitucionalmente demandaria mudanças significativas em crenças profundas das elites.

Palavras-chave: Governo Lula. Governo Cardoso. Política de combate à pobreza. Mudança em políticas públicas. Coalizões de defesa.

ABSTRACT

This thesis analyzes the normative orientation of the national anti-poverty policy in the second government of Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) and the two governments of Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010), in order to understand the intensity of the Lula administration's drive for change. Considering the identification of this president, elected in 2002 under the cause of social inclusion and in a critical tone to the neoliberal program implemented in the Cardoso years, it was asked to what extent the course of action chosen in his government in this policy domain, was oriented towards change or continuity relating to the previous model. We adopted an analytical perspective that considers ideas as fundamental factors in the policy construction and change: the Advocacy Coalition Framework. Two specific objectives were established: (1) to discover whether the Lula administrations had changed the normative orientation of the policy to combat poverty, through the identification and comparison of the fundamental beliefs that supported the government's decisions in this area in the two periods; and (2) if so, determine its magnitude, verifying at what level the change took place – whether it reached fundamental attributes of the policy (policy core), characterizing a significant change (major policy change), or was limited to secondary aspects (minor policy change). The 12-year interval (1999-2010) was defined as time frame, with the transition from the second Cardoso government to the Lula's governments as the reference for the policy change. The beliefs of the elites in the anti-poverty subsystem were defined as empirical object, with a special focus on those of governmental actors. Their beliefs were identified through content analysis of shorthand notes from open meetings held in the Chamber of Deputies. The coding results were submitted to network analysis, allowing the identification of the most relevant beliefs and actors and how they connected at the semantic level, forming different discussion cores. Four ideational perspectives were verified: that of overcoming poverty; the protective (both normatively more robust); of social assistance; and of food security (both oriented to empirical objectives). Both the government elites of the Cardoso and Lula's period were identified with the overcoming perspective, whose primary objective was to promote the overcoming of poverty through the development of the poor. Changes between the two presidents' administrations were observed in minor aspects, mainly encompassing the policy framing. There was no evidence of a fundamental transformation in its hard core, so we concluded for a minor change. Research's findings contribute to attenuate discrepancies among the literature controversial conclusions and lend greater strength to the argument that the Lula government would have produced limited change in this policy area. As for political praxis, it points to the fact that, given the subsystem's dominant belief system, anti-poverty policies proposals are more likely to materialize if they aim at the autonomous overcoming of (income) poverty, preferably through insertion of the poor in the economic cycle. Changes towards a more comprehensive model as constitutionally envisioned would require significant changes in the elites' deep beliefs.

Keywords: Lula government. Cardoso government. Anti-poverty policy. Policy change. Advocacy coalitions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas da revisão de escopo	44
Figura 2 – Diagrama do ACF	90
Figura 3 – Exemplo de codificação no software Taguette	125
Figura 4 – Área de trabalho “Visão Geral” do software Gephi	132
Figura 5 – Área de trabalho “Visualização” do software Gephi	132
Figura 6 – Área de trabalho “Laboratório de Dados” do software Gephi	133
Figura 7 – Ligação de uma unidade de registro a uma crença e a um ator.....	134
Figura 8 – Ligação de uma unidade de registro a duas crenças e a um ator.....	134
Figura 9 – Díade do tipo “crença – ator”	135
Figura 10 – Tríade do tipo “crença – ator – crença”	135
Figura 11 – Exemplo de ligação de uma unidade de registro a uma crença e a um ator.....	135
Figura 12 – Exemplo de díade do tipo “crença – ator”	135
Figura 13 – Exemplo de ligação de uma unidade de registro a duas crenças e a um ator.....	136
Figura 14 – Exemplo de tríade do tipo “crença – ator – crença”	136
Figura 15 – Centralidade de intermediação	138
Figura 16 – Exemplo de centralidade de intermediação.....	138
Figura 17 – Ligação de dois atores, por meio de uma unidade de registro, à uma crença e após, ligação.....	140
Figura 18 – Peso de aresta entre dois atores e uma crença.....	141
Figura 19 – Crenças centrais no período Cardoso (1999–2002)	159
Figura 20 – Crenças centrais no período Lula (2003–2010)	164
Figura 21 – Representação gráfica do subsistema nos períodos Cardoso (1999–2002) e Lula (2003–2010).....	176
Figura 22 – Rede período Cardoso (1999–2002)	178
Figura 23 – Rede período Lula (2003–2010)	179
Figura 24 – Cluster 8 da rede Cardoso	181
Figura 25 – Cluster 7 da rede Cardoso	185
Figura 26 – Cluster 4 da rede Cardoso	189
Figura 27 – Cluster 2 da rede Cardoso	194
Figura 28 – Cluster 5 da rede Cardoso	198
Figura 29 – Clusters 3 e 0 da rede Cardoso	201
Figura 30 – Cluster 6 da rede Cardoso	204

Figura 31 – Cluster 0 da rede Lula	209
Figura 32 – Cluster 1 da rede Lula	216
Figura 33 – Cluster 2 da rede Lula	226
Figura 34 – Cluster 2 e 5 da rede Lula	235
Figura 35 – Cluster 5 da rede Lula	237
Figura 36 – Cluster 4 da rede Lula	242
Figura 37 – Cluster 3 da rede Lula	246

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados da categoria Natureza Humana (DC.1)	146
Tabela 2 – Resultados da categoria Valores Fundamentais (DC.2)	147
Tabela 3 – Resultados da categoria Concepção de Pobreza (PC.1)	147
Tabela 4 – Resultados da categoria Gravidade do Problema (PC.2).....	148
Tabela 5 – Resultados da categoria Causas Básicas da Pobreza (PC.3).....	148
Tabela 6 – Resultados da categoria Ponto Crítico da Pobreza (PC.4).....	149
Tabela 7 – Resultados da categoria Visão sobre os Pobres (PC.5)	149
Tabela 8 – Resultados da categoria Escopo da Política Social (PC.6).....	150
Tabela 9 – Resultados da categoria Justificativa do Escopo (PC.7).....	151
Tabela 10 – Resultados da categoria Significado da Política Social (PC.8)	151
Tabela 11 – Resultados da categoria Objetivo Estratégico da Política (PC.9).....	152
Tabela 12 – Resultados da categoria Instrumento Preferencial (PC.10).....	153
Tabela 13 – Resultados da categoria Cobertura (PC.11).....	153
Tabela 14 – Resultados da categoria Duração da Política (PC.12)	154
Tabela 15 – Resultados da categoria Responsabilidade pelo Problema (PC.13)	154
Tabela 16 – Resultados da categoria Abertura à Participação na Construção da Política (PC.14).....	155
Tabela 17 – Resultados da categoria Gasto Público Social (PC.15)	156
Tabela 18 – Resultados da categoria Status da Política Social em relação ao Desenvolvimento (PC.16).....	156
Tabela 19 – Resultados da categoria Financiamento da Política Social (PC.17)	157
Tabela 20 – Resultados da categoria Aspectos Institucionais (SB.1).....	157
Tabela 21 – Resultados da categoria Problemas da Política (SB.2).....	157
Tabela 22 – Crenças centrais no período Cardoso (1999–2002).....	160
Tabela 23 – Crenças centrais no período Lula (2003–2010).....	165
Tabela 24 – Proporção de cada cluster na rede Cardoso (1999–2002)	180
Tabela 25 – Conexões do nó PC.Instrumento.TransferenciaCondic no Cluster 8, no período Cardoso (1999–.....	181
Tabela 26 – Conexões do nó PC.Justificativa.FocEficiência no Cluster 8, no período Cardoso (1999–2002).....	183
Tabela 27 – Conexões do nó Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias no Cluster 7, no período Cardoso (1999–2002).....	187

Tabela 28 – Conexões do nó DepFed.EduardoBarbosa no Cluster 4, no período Cardoso (1999–2002).....	190
Tabela 29 – Conexões do nó Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco no Cluster 4, no período.....	191
Tabela 30 – Conexões do nó PC.Gasto.Ampliar no Cluster 2, no período Cardoso (1999–2002).....	195
Tabela 31 – Conexões do nó PC.Significado.Beneficência- no Cluster 5, no período Cardoso (1999–2002).....	198
Tabela 32 – Conexões do nó DC.Valor.Autonomia no Cluster 6, no período Cardoso (1999–2002).....	204
Tabela 33 – Proporção de cada cluster na rede Cardoso (1999–2002)	209
Tabela 34 – Conexões do nó PC.Significado.DirCidadania no Cluster 0, no período Lula (2003–2010).....	210
Tabela 35 – Conexões do nó PC.Responsabilidade.Estado no Cluster 0, no período Lula (2003–2010).....	213
Tabela 36 – Conexões do nó DC.Valor.Autonomia no Cluster 1, no período Lula (2003–2010)	217
Tabela 37 – Conexões do nó PC.Objetivo.Causas no Cluster 1, no período Lula (2003–2010)	221
Tabela 38 – Conexões do nó SB.Institucional.Integração no Cluster 1, no período Lula (2003–2010).....	221
Tabela 39 – Conexões do nó PC.Instrumento.Alimentos e do nó PC.Instrumento.AlimentosCondic no Cluster 1,	225
Tabela 40 – Conexões do nó PC.Escopo.Focalização no Cluster 2, no período Lula (2003–2010).....	227
Tabela 41 – Conexões do nó PC.Instrumento.TransferenciaCondic no Cluster 2, no período (2003–2010).....	229
Tabela 42 – Conexões do nó PC.Instrumento.Serviços no Cluster 2, no período Lula (2003–2010).....	230
Tabela 43 – Conexões do nó SB.Problemas.Fragmentação no Cluster 2, no período Lula (2003–2010).....	232
Tabela 44 – Conexões do nó SB.Institucional.Ministério no Cluster 2, no período Lula (2003–2010).....	232

Tabela 45 – Conexões do nó PC.Gasto.Ampliar nos Cluster 2 e 5, no período Lula (2003–2010).....	236
Tabela 46 – Conexões do nó Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros nos Cluster 5, no período Lula (2003–2010)	238
Tabela 47 – Conexões do nó DC.Valor.Dignidade no Cluster 5, no período Lula (2003–2010)	239
Tabela 48 – Conexões do nó DC.Valor.Trabalho no Cluster 5, no período Lula (2003–2010)	239
Tabela 49 – Conexões do nó PC.Escopo.Universalização no Cluster 4, no período Lula (2003–2010).....	242
Tabela 50 – Conexões do nó PC.StatusPS.Instrumental no Cluster 4 e outros, no período Lula (2003–2010).....	245

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fontes de dados da busca sistemática.....	38
Quadro 2 – <i>Strings</i> de busca.....	39
Quadro 3 – Critérios de inclusão (fase de pré-seleção).....	40
Quadro 4 – Critérios de exclusão (fase de pré-seleção).....	42
Quadro 5 – Critérios de inclusão (fase de seleção).....	42
Quadro 6 – Critério de exclusão (fase de seleção).....	43
Quadro 7 – Trabalhos selecionados e suas ênfases.....	48
Quadro 8 – Posicionamentos encontrados na literatura.....	64
Quadro 9 – Principais raízes intelectuais do ACF.....	80
Quadro 10 – Estrutura Revisada dos Sistemas de Crenças das Elites de Políticas*.....	84
Quadro 11 – Premissas fundamentais do ACF.....	89
Quadro 12 – Principais itens do desenho da pesquisa.....	103
Quadro 13 – Categorias do livro de códigos.....	116
Quadro 14 – Versão final do livro de códigos (categorias de crenças e respectivas variáveis)	120
Quadro 15 – Posição das crenças centrais nos períodos Cardoso (1999–2002) e Lula (2003– 2010).....	169
Quadro 16 – Estabilidade das categorias de crenças (1999–2010).....	172
Quadro 17 – Comparação das principais crenças do subsistema (1999–2002 e 2003–2010)	175
Quadro 18 – Sistemas de crenças no período Cardoso (1999–2002).....	251
Quadro 19 – Sistemas de crenças no período Lula (2003–2010).....	277

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Volume de trabalhos ao longo do tempo (2004–2020)	45
Gráfico 2 – Distribuição dos posicionamentos dos autores no tempo (2004–2020)	47
Gráfico 3 – Distribuição do corpus por ano (1999–2010).....	110
Gráfico 4 – Distribuição do corpus por comissão (1999–2010).....	111
Gráfico 5 – Distribuição do corpus por tipo de evento (1999–2010).....	111
Gráfico 6 – Proporção do corpus de termos encontrados na vigência de FHC II (1999–2002)	112
Gráfico 7 – Proporção do corpus de termos encontrados na vigência de Lula I e II (2003– 2010).....	112

LISTA DE SIGLAS

ACF	Advocacy Coalition Framework
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
CPS	Câmara de Política Social
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
FGV	Fundação Getulio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNEAS	Fórum Nacional de Entidades de Assistência Social
FONGEMAS	Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
GN	Grau normalizado
GT	Grupo de trabalho
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAPS	Ministério da Assistência e Promoção Social
MAV	Metodologia de Análise de Valências
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MESA	Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MJ	Ministério da Justiça
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão

MP	Ministério do Planejamento
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPG	Programa de Pós-Graduação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTCs	Programas de transferência de renda condicionada
PUC/RS	Pontifícia Universidade Católica (Rio Grande do Sul)
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUSAN	Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 MUDANÇA OU CONTINUIDADE: O QUE DIZ A LITERATURA	36
2.1 O PROTOCOLO DE REVISÃO DE LITERATURA	38
2.2 COMO A LITERATURA SE ORGANIZA.....	45
2.2.1 Ênfase na continuidade.....	50
2.2.2 Mudança substantiva	55
2.2.3 Mudança limitada	58
2.3 MUDANÇA OU CONTINUIDADE: UM DEBATE EM ABERTO	65
3 IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	71
3.1 A PERSPECTIVA COGNITIVA DE ANÁLISE	71
3.2 O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK.....	78
3.2.1 Premissas fundamentais	79
3.2.2 As categorias conceituais e as suas inter-relações	89
3.2.3 A <i>policy change</i>	93
3.2.4 O governo no contexto do subsistema	97
4 METODOLOGIA.....	103
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	105
4.1.1 A população-alvo e os documentos	107
4.1.2 O livro de códigos	113
4.1.3 A codificação.....	123
4.1.4 A análise de redes	130
4.1.5 A identificação da mudança ou da continuidade.....	142
4.1.6 A determinação da magnitude da mudança	143
5 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS: AS IDEIAS E OS ATORES NO DEBATE	
SOBRE O COMBATE À POBREZA.....	145
5.1 AS IDEIAS CENTRAIS EM CADA CATEGORIA DE CRENÇA	145
5.2 AS IDEIAS CENTRAIS EM CADA PERÍODO	158
5.2.1 O subsistema no período Cardoso (1999–2002).....	159
5.2.2 O subsistema no período Lula (2003–2010)	164
5.2.3 A posição das crenças centrais em cada período.....	169
5.2.4 A estabilidade das crenças centrais ao longo do tempo	172
5.3 OS NÚCLEOS DE DISCUSSÃO E SEUS ATORES	177

5.3.1 As discussões do período Cardoso (1999–2002).....	180
5.3.2 As discussões do período Lula (2003–2010)	209
6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: AS PERSPECTIVAS DE COMBATE À	
POBREZA E OS GOVERNOS FHC E LULA	249
6.1 SUPERAÇÃO DA POBREZA: DO CAPITAL HUMANO AO HIBRIDISMO DE	
IDEIAS	279
7 CONCLUSÃO.....	287
REFERÊNCIAS	296
APÊNDICE A – PROTOCOLO DE REVISÃO DE LITERATURA	313
APÊNDICE B - GRADE DE LEITURA	329
APÊNDICE C - PROPOSTA DE TRABALHO VISITA AO IPOL/UnB	331
APÊNDICE D - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS	332
APÊNDICE E – ATORES CODIFICADOS (POR ORDEM ALFABÉTICA)	333
APÊNDICE F – DOCUMENTOS SELECIONADOS	341
APÊNDICE G – LIVRO DE CÓDIGOS E RESPECTIVOS CÓDIGOS NO	
SOFTWARE TAGUETTE.....	345
APÊNDICE H – DESCRIÇÃO DO LIVRO DE CÓDIGOS.....	350
APÊNDICE I – CENTRALIDADE DE GRAU DOS NÓS (períodos Lula e FHC).....	362

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visa compreender a intensidade do impulso de mudança na política de enfrentamento à pobreza dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) em relação à existente anteriormente, implementada por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Para tanto, propõe interpretar o curso dessa política no período abrangido entre o segundo governo Cardoso e o último governo Lula (2002–2010)¹, a partir de uma perspectiva analítica pouco mobilizada no estudo do tema, que toma as ideias como fatores fundamentais na construção e mudança em políticas públicas: o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*² (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Quando Lula finalmente chegou à presidência da República, em 2003, a proposta da nova coalizão governamental, bem como as expectativas da sociedade em relação à ela, era a de uma mudança significativa na política de combate à pobreza então vigente, gestada em um governo comprometido com o receituário neoliberal. A decepção com a execução da agenda de ajustes durante os anos 1990 e a forte identificação do presidente eleito com a inclusão social tornava razoável esperar alguma inovação na área.

Na avaliação de setores da esquerda esperançosos por uma ruptura mais radical com o período anterior e também de uma parcela da literatura especializada, tais aspirações não teriam se concretizado, ou teriam ficado a meio do caminho. As explicações vão desde a opção deliberada por manter o modelo neoliberal de desenvolvimento até limitações inerentes ao jogo político e suas regras. Ainda para outros observadores, também nesses dois âmbitos, impera o juízo de que o governo Lula teria efetivado uma política muito diferente da de FHC, denotando seu efetivo compromisso com a redução da pobreza.

A abundante literatura acerca do tópico é caracterizada pelo dissenso sobre o quanto o governo Lula teria se distanciado do de Cardoso nessa matéria. Derivadas de análises concebidas sob diferentes marcos teóricos e enfocando distintos aspectos das políticas públicas, as conclusões vão da mudança à continuidade, em variados graus. Além disso, a determinação da importância dessa mudança, acompanhada ou não de considerações sobre a intencionalidade

¹ O segundo governo Cardoso foi de 1999 a 2002. Os governos Lula foram de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010.

² O ACF é amiúde traduzido na literatura nacional como um “modelo” (por exemplo, “Modelo das Coalizões de Defesa”), mas seus autores insistem que se trata de um *framework*, distinguindo-o das “teorias” e “modelos”. Pela dificuldade em traduzir adequadamente a noção de *framework* e pela imprecisão implicada no uso do termo “modelo”, optou-se por manter a nomenclatura original. De qualquer modo, o ACF é tratado livremente ao longo do texto como um “quadro teórico”, “analítico”, ou como um “marco conceitual”, tradução esta encontrada na versão em espanhol de Sabatier e Weible (2007) e que se aproxima da língua portuguesa.

do governo em operá-la, também é comumente colorida pelas avaliações subjetivas dos autores em relação ao desempenho dos governos, dificultando separá-la da análise objetiva.

As contradições interpretativas decorrentes dos heterogêneos referenciais, focos de análise e pontos de vista indicam que, a despeito do considerável volume de estudos produzidos, a questão permanece aberta ao debate, podendo se beneficiar de análises que a explorem sob novas óticas, em especial as que buscam “levar as ideias a sério” (SCHMIDT, 2008; 2010).

As abordagens que dão relevo às ideias na análise das políticas públicas despontaram nos anos 1990 em resposta aos tradicionais enfoques pluralistas, elitistas, neomarxistas e institucionalistas, passando a incluir elementos como teorias, modelos conceituais, normas, visões de mundo, quadros, crenças e princípios nas suas explicações para a ação pública (CAMPBELL, 2002). Em referência à incorporação desses elementos cognitivos aos seus esquemas explicativos, elas têm sido comumente designadas sob o rótulo genérico de “cognitivas” (SABATIER; SCHLAGER, 2000; GOUIN; HARGUINDÉGUY, 2012; LUKIC, TOMAZINI, 2013). Schmidt (2008; 2010), em contraste aos neoinstitucionalismos clássicos da ciência política (da escolha racional, histórico e sociológico), agrupou sob o rótulo amplo do “neoinstitucionalismo discursivo”, as distintas abordagens que, em comum, buscam demonstrar como as ideias e o discurso afetam a realidade política, levando à mudança institucional ou à continuidade. Diferentemente das primeiras, que enfatizam fatores exógenos aos atores nas explicações da *policy change*, esses quadros analíticos insurgentes passaram a se atentar para as ideias como variáveis explicativas endógenas, inobstante a admissão de balizas institucionais e a interação estratégica entre atores.

Embora tais quadros venham sendo crescentemente empregadas nos estudos de políticas públicas (CAPELLA, 2015) e o tema em questão tenha sido abordado em alguns trabalhos recentes a partir desse prisma (TOMAZINI, 2016; SOUSA, 2016; REZENDE, 2016), ainda há espaço para refinamento³. Assim, filiando-se a essa vertente de análise em que se inclui o ACF, a presente pesquisa busca oferecer uma contribuição ao exame desse fenômeno já tão estudado, concebendo a política pública em uma acepção ampla, não circunscrita às suas dimensões mais concretas observadas nos outputs do processo político. Mais do que planos, programas e projetos institucionalizados ela é entendida, essencialmente, como a tradução de crenças dos *policy makers* (JENKINS-SMITH et al., 2014) e, em última instância, a materialização de um curso de ação escolhido pelo governo para enfrentar um problema coletivamente reconhecido (HECLO, 1974; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2015). Nesse sentido, a

³ Como será discutido no capítulo seguinte.

orientação à mudança ou à continuidade do status quo partiria, antes de tudo, de uma diretriz fundamental, em um sentido ou no outro, determinando a direção de uma política pública. Ela seria a linha mestra a estruturar os produtos do processo de formulação de políticas.

Vista dessa maneira, a opção das autoridades por um ou outro curso de ação pode ser compreendida como um resultado da disputa de ideias sobre como resolver ou mitigar um problema e não apenas como fruto do jogo político ou de constrangimentos institucionais (JOHN, 1998). Nessa escolha estão implicados fatores cognitivos como valores, visões de mundo e teorias causais que, funcionando como grandes orientações normativas internamente coerentes (PERISSINOTTO; STUMM, 2017), ajudam a interpretar os fenômenos e apresentar soluções para problemas públicos concretos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2014). Integrar esses fatores como variáveis importantes de análise, posicionando a lente analítica sobre o alicerce normativo das escolhas dos governos, significa conceber que as elites⁴ buscam concretizar objetivos normativos com o poder de que dispõem, por mais precariamente definidos que eles o sejam (JOHN, 1998).

Para isso, em primeiro lugar, a pesquisa dá um passo atrás na sua ambição explicativa. Ela não parte da presunção prévia de que teria havido mudança ou continuidade para, então, explicá-la do alto das ideias. Mas almeja, antes de tudo, verificar indutivamente a presença de uma e/ou de outra orientação, examinando, de maneira sistemática, o conteúdo básico da política através do tempo, expresso nas ideias dos atores envolvidos em sua formulação. Se por um lado a pluralidade de estudos existente enriquece a compreensão das variadas dimensões implicadas no fenômeno, por outro, dificulta enxergar a macrodiretriz por trás dos múltiplos programas, regras, estratégias, orçamentos e demais aspectos analisados. Sustenta-se, portanto, que focar o conteúdo substantivo da política de combate à pobreza pode ajudar a atenuar as discrepâncias entre as conclusões vigentes, conferindo mais solidez normativa a um ou outro argumento.

Em segundo lugar, a opção por empregar o ACF como referencial teórico-metodológico se deve também ao fato de que ele se propõe a especificar, objetivamente, a magnitude da mudança, com base no nível de transformação das ideias das elites, aferidas segundo um sistema hierárquico de crenças que distingue aquelas mais fundamentais de outras secundárias. Alterações nas primeiras refletiriam uma mudança significativa (*major change*) em uma

⁴ O termo “elites” é compreendido aqui no arcabouço conceitual da literatura de subsistemas de políticas públicas e se alinha à reconhecida noção de “*issue networks*” proposta por Hecló (1978). Nessa acepção, as elites corresponderiam à ampla rede de especialistas e ativistas políticos, dentro ou fora do governo, que compartilham uma base comum de informação e compreensão sobre um problema de política pública.

política pública, enquanto modificações nas últimas representariam mudanças menores (*minor change*) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007). Espera-se com isso, conferir maior rigor ao determinar a importância da mudança.

Isso posto, o problema dessa pesquisa pode se dar na forma da seguinte pergunta: em que medida se observa uma mudança na orientação normativa da política de combate à pobreza dos governos Lula em relação à previamente existente, adotada no governo Cardoso? Ela quer responder tanto se houve mudança nesse aspecto, quanto, no caso positivo, qual a sua proporção.

Embora a questão seja relativamente simples, sua resposta exige a consideração a uma série de fatores complexos que atravessaram e influenciaram as decisões desses dois governos nessa área. Tomando-se a literatura especializada e também os discursos das elites, nota-se que tais decisões foram, em alguma medida, informadas pelo debate sobre paradigmas de desenvolvimento, a relação básica entre Estado e mercado, modelos de proteção social e teorias da justiça. As contribuições dessas discussões trouxeram aporte teórico à concepção de políticas sociais, estando presentes de uma maneira ou de outra na sua trajetória prática durante a Nova República. Assim, antes de enquadrar o problema em tela nos termos do ACF, convém fazer um breve resgate histórico nesse sentido, com a finalidade de contextualizar o objeto.

O debate sobre a proteção social⁵ brasileira no hiato aqui examinado é permeado pela existência histórica de dois movimentos estruturantes opostos (FAGNANI, 2009). O primeiro se refere aos parâmetros de proteção social inscritos na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), visando um modelo universalista, com serviços públicos ofertados pelo Estado como direito equitativo de todos, inspirado no Estado de bem-estar beveridgiano⁶ (LAVINAS, 2008; KERSTENETZKY, 2012). O segundo concerne a um modelo minimalista de proteção, com a opção por políticas focalizadas, durante a efetiva aplicação do receituário neoliberal nos governos Cardoso (1995–1998 e 1999–2002) (SOARES, 2001). O produto de ambos foi a tentativa de implementação, nos governos Lula, de uma alternativa “pós-neoliberal”, combinando a expansão de políticas focalizadas e de inserção produtiva massiva dos mais pobres, buscando aliar crescimento econômico e inclusão social (DINIZ, 2010).

Cardoso assumiu a presidência pela primeira vez em 1995, no contexto do neoliberalismo globalizado que ascendeu como resposta à crise do *welfare state* ao final dos anos 1970 e ganhou relevante influência nas duas décadas seguintes. A nível mundial já não se

⁵ A exemplo de Draibe (2003), “proteção social” é usado aqui em sentido abrangente (como *Social Policy System*).

⁶ William Beveridge foi proponente de uma provisão ampla de serviços públicos pelo Estado. O “Relatório Beveridge” (BEVERIDGE, 1942) inspirou a implementação do *welfare state* inglês após a II Guerra Mundial.

sustentava, financeira e politicamente, o apoio consensual a extensos sistemas de proteção social via oferta estatal de serviços públicos universais, como os implementados nas democracias sociais europeias do pós-guerra (KERSTENETZKY, 2012). Isso incluía, no contexto brasileiro, a então recente conquista em matéria de proteção social refletida na Constituição “Cidadã”. Tratava-se do alcance tardio de um modelo logrado décadas antes no “mundo desenvolvido” e de uma inovação para os padrões brasileiros, mas, ao mesmo tempo, de um anacronismo, considerando-se o momento histórico (VIANNA, 2008).

Com argumentos resgatados do liberalismo econômico clássico e atualizados no pensamento de economistas como Hayek (1978; 2001) e Friedman (1982), os neoliberais sustentaram o valor do trabalho e do esforço individual, a priorização de investimentos na atividade produtiva e a ineficiência do Estado ao prestar serviços públicos. A orientação agora hegemônica era a de que a proteção social estatal deveria se reduzir a níveis mínimos (ELLISON, 2012; HEYWOOD, 2010, KERSTENETZKY, 2012; SOUZA, 2009). Além disso, no campo da gestão pública, o gerencialismo emergia como modelo ideal, preconizando o empreendedorismo e a reforma do Estado, com foco no controle, na eficiência e na competitividade (PAULA, 2005). Vigorava uma concepção “fina” de justiça social, baseada no primado do mercado como instituição primária do bem-estar, e no Estado como subsidiário (KERSTENETZKY, 2006, 2003)⁷.

Na América Latina, as ideias neoliberais surgiram como solução à severa crise da década de 1980 (inflação inercial, déficits orçamentários, na balança de pagamentos e nos sistemas de seguridade social), que havia levado ao esgotamento do modelo estatal-desenvolvimentista (MERRIEN, 2007). Elas convergiram nas recomendações do Consenso de Washington (1989), por meio das quais organismos de crédito internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, buscaram chamar os países devedores a “cumprirem a sua parte na barganha” (WILLIAMSON, 1990). Isso se daria mediante a execução de programas de ajuste estrutural, que incluíam medidas de austeridade, desregulamentação, privatização e cortes em investimentos sociais (MERRIEN, 2007).

O Brasil aderiu ao receituário do Consenso de Washington na virada dos anos 1990⁸, já em sua fase “corrigida” (FAGNANI, 2011; SOARES, 2001). A anterior experimentação das políticas de ajuste em países da região havia demonstrado impactos negativos sobre o emprego, os salários e a provisão de benefícios e serviços públicos. Isso provocou o agravamento da

⁷ Kerstenetzky (2003) usa o termo “fina” ao se referir ao minguado papel do Estado na promoção da justiça social.

⁸ O impulso inicial foi dado pelo governo de Fernando Collor (1990-1992) e seguiu no de Itamar Franco (1992-1995), mas se intensificou sob as presidências de Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) (DINIZ, 2011).

pobreza, de um lado, e a precarização das já frágeis estruturas de proteção social, do outro. Acompanhando esses problemas, aquelas instituições foram incorporando algumas medidas de natureza corretiva, com o propósito de dar maior atenção aos mais vulneráveis. Mantinham-se as mesmas bases doutrinárias críticas ao *welfare state*, mas por meio de políticas para os pobres, atribuía-se ao ajuste uma “face humana”, na denominação cunhada pelo UNICEF, em 1987 (SOARES, 2001; JOLLY, 2007; FILGUEIRA, 2005).

A abordagem à pobreza foi, então, associada à “importância de empoderar os pobres e promover sua participação ativa nas instituições e atividades locais” (JOLLY, 2007, p. 175). Tratava-se da adesão, não a uma proposta de *welfare state* mais tradicionalmente “protetiva”, amparada em direitos sociais, mas a uma mais “produtivista”, preocupada em favorecer políticas de investimento social, como as de educação e treinamento, que pudessem impulsionar a competitividade dos indivíduos (HUDSON; KÜHNER, 2009). Baseando-se na teoria do capital humano⁹, o diagnóstico do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento era o de que a pobreza era um problema intergeracional, derivado da “baixa qualidade” das crianças pobres, privadas de educação, saúde e nutrição. Portanto, o modo mais eficiente e sustentável de tratar o problema e melhorar as perspectivas futuras dos países em desenvolvimento era mediante políticas bem focalizadas, tendo em vista o aprimoramento do capital humano (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK; 1998; CASTAÑEDA; ALDAZ-CARROLL, 1999). Além de influenciar os ganhos individuais, investimentos nesse sentido converter-se-iam em retornos crescentes ao processo produtivo e ao propósito primordial de promover o crescimento da economia, criando um ciclo sustentável de geração de empregos e ampliação de oportunidades (VIANA; LIMA, 2010).

A abordagem foi encorajada pelas duas organizações e inspirou, nos anos 1990, a adoção de programas de transferência de renda condicionada (PTCs) na América Latina, buscando unir o alívio imediato dos efeitos da pobreza com o investimento de longo prazo em capital humano (ADATO; HODDINOTT, 2010; BARRIENTOS; SANTIBAÑEZ, 2009). No Brasil, o governo de FHC endossou esse modelo que já vinha sendo adotado em municípios brasileiros (COÊLHO, 2013), criando PTCs nacionais, dentre os quais o mais emblemático foi o Bolsa Escola, coordenado pelo Ministério da Educação¹⁰.

⁹ A teoria do capital humano, derivada do trabalho de economistas como Paul Schultz e Gary Becker, nos anos 1960, surgiu da constatação de que o crescimento dependia não só do capital físico, mas do capital humano, determinado pelo nível de educação e conhecimento da população (VIANA; LIMA, 2010).

¹⁰ Outros foram: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Agente Jovem (Ministério da Previdência e Assistência Social); Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde); Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia). Em 2002, esses e outros PTCs formaram a Rede de Proteção Social, apoiada no Cadastro Único (ferramenta de identificação de beneficiários, unificação de benefícios e gestão de programas) (DRAIBE, 2003).

Se um dos lados do ajuste foi a ortodoxia econômica aliada a políticas focalizadas nos mais pobres, outro foi a reforma do Estado. Aspirando uma síntese entre o Estado mínimo apregoadado pelo neoliberalismo e o Estado de bem-estar, o então ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2009, p. 148) pleiteava o social-liberalismo, caracterizado por um Estado comprometido com direitos sociais, mas também com a liberdade individual e a coordenação de mercado. Para ele, o fato de o Estado continuar empenhado na proteção social não deveria significar a prestação direta de serviços, como no *welfare state*. Estes deveriam ser financiados pelo Estado, mas fornecidos principalmente por organizações sem fins lucrativos. A reforma de Bresser-Pereira, de 1998, instituiu que a prestação de serviços sociais básicos (como saúde, educação e assistência social) seria descentralizada para a sociedade, a fim de serem geridos com mais eficiência por aquelas organizações, denominadas entidades públicas não estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Foi sobre essa base que se assentou a gestão híbrida do Programa Comunidade Solidária, destinado a combater a fome e a pobreza por meio de ações coordenadas entre governo federal, estados, municípios e sociedade civil, “nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social.” (BRASIL, 1995). Na gestão havia um eixo societal e um eixo público. O primeiro consistia no Conselho da Comunidade Solidária, presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, ao qual competia a articulação de parcerias entre o Estado e organizações não-governamentais, incentivando e aproveitando projetos inovadores de desenvolvimento social. O segundo era representado pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, ligada à Casa Civil da Presidência da República e subordinada ao citado Conselho. A ela cabia selecionar programas focalizados em territórios carentes (PERES, 2006; DRAIBE, 2003). O modelo se manteve nos desenvolvimentos posteriores do Programa, isto é, o Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada¹¹.

Mas mesmo sob a “face humana”, as políticas econômica e social efetivadas pelo governo FHC resultaram no estancamento da economia, no baixo crescimento econômico, no elevado desemprego, no aumento da pobreza e na precarização da proteção social — esta

¹¹ Na segunda gestão de FHC, o eixo público do Comunidade Solidária foi designado Comunidade Ativa. O programa era dirigido a municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e buscava envolver as comunidades na análise e compreensão da realidade local, visando o desenvolvimento local integrado e sustentável. Ele propunha inovar ao dividir responsabilidades e buscar parcerias entre a comunidade, organizações da sociedade civil, setor privado e os entes federativos, bem como ao não focar o desenvolvimento puramente econômico, abarcando as dimensões cultural, econômica, política, social, histórica e ambiental. O Projeto Alvorada seguiu a mesma orientação, com intervenções nas áreas de saúde, educação e geração de renda em municípios selecionados pelo IDH (DRAIBE, 2003; CAVALCANTE; FERRARO JÚNIOR, 2002, p. 164).

insuficiente para fazer frente aos problemas intensificados pelo próprio ajuste e às históricas desigualdades estruturais do país (SOARES, 2001; FAGNANI, 2011).

A insatisfação com a implementação da cartilha ortodoxa, não só no Brasil, mas em outros países em desenvolvimento como os da América Latina, levou ao questionamento generalizado do paradigma neoliberal e do seu status enquanto receita unívoca para o desenvolvimento, minando o consenso estabelecido. Críticas que já vinham sendo feitas, desde a década de 1980, por políticos, movimentos sociais, sindicalistas e intelectuais, na virada do milênio tomaram corpo entre membros da comunidade epistêmica internacional, reaquecendo o debate sobre o desenvolvimento e o bem-estar, e legitimando outras alternativas preocupadas em conciliar estabilização econômica e equidade (DINIZ, 2011; DRAIBE; RIESCO, 2011).

Nesse encaço, o paradigma das necessidades básicas, surgido na década de 1970¹², foi resgatado na forma dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (2000), definindo metas não econômicas para a satisfação de um patamar mínimo de necessidades humanas (ligadas a serviços de educação, saúde, habitação, etc.) (EMMERIJ, 2010). Outra abordagem a ganhar mais proeminência, ainda que já reconhecida com a introdução do Índice de Desenvolvimento Humano (1990), foi o paradigma do desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹³, fundamentado essencialmente na obra de Amartya Sen. O economista indiano buscou refinar o trabalho do teórico John Rawls (1971), que forneceu contemporaneamente fundamentos para justificar políticas orientadas a promover a igualdade de oportunidades na América Latina, com base na noção de equidade (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011)¹⁴. Sen (1999; 2009) propôs uma concepção de desenvolvimento comprometida com a ideia de justiça social, que ampliava o foco estrito do crescimento econômico e tinha como fim primordial garantir oportunidades “reais” aos indivíduos, mediante políticas que expandissem suas capacidades, entendidas como um conjunto de liberdades efetivas¹⁵.

¹² Baseado em vasta literatura da psicologia dos anos 1940, o paradigma concebia o desenvolvimento como um processo de progressiva satisfação de necessidades (GALTUNG, 1978) e foi aclamado por organizações como o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho até o início da década de 1980 (EMMERIJ, 2010).

¹³ O Paradigma foi consolidado nos sucessivos Relatórios de Desenvolvimento Humano introduzidos em 1990.

¹⁴ O princípio rawlsiano da equidade foi incorporado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) nos anos 1990, integrando sua plataforma intelectual para a ação estatal no âmbito de políticas voltadas à redução das desigualdades existentes na região (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011).

¹⁵ Para Sen (2009, 1992), o foco de Rawls nos bens primários (meios para a liberdade, e não fins) não assegura que eles sejam convertidos equitativamente em oportunidades efetivas, dadas variações significativas na conversão destes meios em liberdades substantivas (evidentemente a explicação trazida aqui implica numa considerável simplificação das formulações desses teóricos, para fins de contextualização e não abrange a complexidade de todo o debate inaugurado por Rawls (1971) e seguido por seus interlocutores da teoria política contemporânea).

Na acepção seniana (SEN, 1992, 2009), a pobreza não se restringia à carência de renda, refletida na falta de liberdade econômica para, no mercado, saciar a fome, obter uma nutrição adequada ou remédios para doenças tratáveis, por exemplo. Ela incluía a privação de outras liberdades básicas, como as oriundas da falta ou inadequação de serviços públicos, tais como saneamento, educação e saúde. As estratégias de enfrentamento à pobreza precisariam, portanto, ir além do aumento das rendas individuais ou de investimentos objetivando maior retorno produtivo — como na visão do capital humano — devendo promover capacidades em outras áreas valorizadas pelo ser humano¹⁶.

As novas concepções reanimaram também a discussão sobre o papel do Estado na provisão de políticas públicas. Concretizar os desafios do desenvolvimento, posto agora em termos mais amplos, requereria um robusto aparato estatal (DINIZ, 2011), capaz de responder aos vários tipos de privação. Assim, em vez de um fim em si, o crescimento econômico foi situado como um meio para o desenvolvimento, garantindo o financiamento de serviços. Antepunha-se à ideia de um Estado mínimo a proposta de um Estado mais atuante, com capacidade para fazer face aos problemas públicos, “indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento, indo além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, ética e sustentabilidade.” (DINIZ, 2011, p. 507).

Nesse sentido, ante à concepção “fina” de justiça social, fundada no primado do mercado e na focalização residual, erguia-se uma concepção “espessa”, predicando maior intervenção do Estado sobre os resultados gerados no mercado, a fim de assegurar uma distribuição justa de vantagens sociais e econômicas. Não necessariamente ela se realizaria via uma seguridade social generosa, mas poderia se efetivar na “alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa” (KERSTENETZKY, 2006, p. 572). Assim, políticas focalizadas seriam passíveis de justificação do ponto de vista equitativo, sendo complementares às universais, na medida em que priorizar os mais pobres reduziria desigualdades concretas no acesso a oportunidades.

Cabe frisar que o debate sobre o Estado foi atualizado nas discussões sobre a América Latina, se afastando da tradicional querela sobre o devido grau de intervenção e se ocupando do seu tipo e qualidade (DINIZ, 2011). O neoliberalismo e o antigo nacional-desenvolvimentismo, vistos agora com reservas, foram ofuscados pela busca de uma terceira

¹⁶ Capacidades são, grosso modo, as referidas liberdades efetivas, e se refletem no conjunto de liberdades de que uma pessoa dispõe para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Sen (1999) e seus representantes no PNUD (FUKUDA-PARR, 2003; JOLLY, 2007) se empenharam em distinguir a abordagem das capacidades da do capital humano, buscando mostrar que ela era mais abrangente.

via “pós-neoliberal”, ou seja, uma nova estratégia, “eliminados os extremismos, radicalismos ou lacunas de uma e de outra” (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 247). O Estado deveria recobrar o protagonismo, mas em um papel estratégico e regulador (DRAIBE; RIESCO, 2009). Nesse sentido, surgiram as denominações “novo-desenvolvimentismo” e “neodesenvolvimentismo” para designar a busca do fortalecimento do mercado e do Estado, com vistas a promover crescimento com distribuição (DINIZ, 2011).

Um aspecto dessa reformulação foi a percepção de que a política social não era apenas dependente do crescimento econômico, mas consistia, igualmente, em um vetor do desenvolvimento. Essa visão virou tendência de pesquisa, mas também gerou reprovações, sendo associada ao esvaziamento de princípios de justiça social, universalidade e igualdade (DRAIBE; RIESCO, 2011). Uma das críticas partiu de Sen (1999), para o qual a política social teria uma função instrumental relevante para o crescimento, mas deveria ser vista, sobretudo, como essencial ao bem-estar e à liberdade dos indivíduos.

Foi assim, em meio a esse ambiente de dissenso epistêmico e à grande insatisfação com as dificuldades vividas sob o paradigma neoliberal, que nos anos 2000 ascenderam novos governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, expressando “uma aspiração por mudança em busca de estratégias menos excludentes e mais igualitárias.” (DINIZ, 2011, p. 502). No Brasil, a concretização desse anseio foi a eleição de Lula, na qual se projetaram esperanças de um maior empenho na redução da pobreza e na promoção da justiça social. Para Carreirão (2004, p. 191), “talvez se pudesse resumir as principais motivações do voto em Lula em expectativa de mudança, especialmente no que se refere às questões do desemprego e da ‘área social’”.

Não foi outro o mote da campanha eleitoral. Um dia antes do primeiro turno das eleições gerais de 2002, o candidato à Presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou seu artigo na seção “Opinião” do jornal Folha de São Paulo, com a seguinte redação:

O Brasil precisa mudar. Precisa ser planejado a longo prazo. Precisa se unificar em torno de um projeto de nação que beneficie o conjunto do nosso povo e resgate dívidas sociais seculares. Essa é a vontade da grande maioria da população. Há uma enorme insatisfação com a continuidade da exclusão social, do desemprego, da violência. Nem mesmo os atuais governantes estão satisfeitos com a situação em que estamos vivendo. Só vamos construir uma nação mais justa e respeitada no mundo quando conseguirmos transformar em cidadãos de pleno direito os 44 milhões de homens, mulheres e crianças que ainda vivem abaixo da linha de pobreza. O grave problema da exclusão social precisa dar lugar a um processo irreversível de inclusão, fazendo com que essas pessoas se tornem geradoras de renda e de consumo, num mercado interno ampliado e robusto. Acredito que minha eleição para presidente da República contribuirá para essa mudança de dimensões históricas em nosso país. (SILVA, 2002a).

Lula foi eleito 21 dias depois, com mais de 60% dos votos, contra José Serra, candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a sucessor de FHC, da mesma sigla. Assumindo a bandeira da mudança rumo à inclusão social definitiva e ligado a um partido historicamente comprometido com direitos dos trabalhadores (SINGER, 2009), bem como crítico às políticas neoliberais praticadas no passado (FAGNANI, 2011), o novo presidente reuniu expectativas de modificações importantes na política de combate à pobreza que vinha sendo operada por seu antecessor.

Lula havia se comprometido a retomar o crescimento econômico sem fazer mudanças bruscas na economia, preservando a estabilidade e o controle das contas públicas alcançados nos anos anteriores. O pacto manifestado na Carta ao Povo Brasileiro (SILVA, 2002b), de junho de 2002, frustrou setores da esquerda confiantes na interrupção do programa neoliberal (SINGER, 2010). Ao mesmo tempo, alinhadamente ao momento de “pós-neoliberalismo”, seu programa de governo defendeu que uma alternativa econômica que superasse o desafio da exclusão social exigiria a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado (PT, 2002, p. 3). Também nesse sentido, e fiel à proposta histórica do PT de estimular um mercado interno de massa (SINGER, 2010), propôs converter o social no eixo do novo modelo de desenvolvimento:

A ampliação do emprego, a melhoria das remunerações e de sua distribuição, e a ampliação da oferta de bens e serviços públicos têm significativos impactos econômicos. Sua maior implicação será o rápido crescimento do emprego e da renda, aumentando, portanto, a massa de rendimentos da economia. Com a sua melhor distribuição, haverá estímulo ao desenvolvimento de um amplo mercado de consumo de massas (PT, 2002, p. 31).

A outra proposta para enfrentar a “questão social” era “implementar uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação” (PT, 2002, p. 41). A citada expansão dos serviços públicos buscava, de um lado, melhorar a disponibilidade da infraestrutura social (saneamento, transporte coletivo e habitação popular) e de outro “assegurar o acesso universal aos serviços que constituam direitos inalienáveis do cidadão contemporâneo, como educação, saúde de qualidade e previdência pública.” (PT, 2002, p. 31).

Alegava-se, porém, que o agravamento da exclusão gerado pelo neoliberalismo não permitia enfrentar aquele quadro só no âmbito dessas políticas. Seria necessária uma política nacional de inclusão, e que vencesse a típica dispersão e superposição de programas do governo federal e “o princípio da focalização, como se a pobreza fosse residual” (PT, 2002, p. 41). Os programas de renda mínima vigentes seriam revisados e implementados como um passo na direção de uma renda básica de cidadania, quando houvesse condições fiscais. Além disso, o núcleo da estratégia seria efetivado no ambicioso Programa Fome Zero (até então “Projeto

Fome Zero”, do Instituto Cidadania¹⁷) articulando políticas estruturais destinadas a erradicar a miséria (redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, etc.) com a ação emergencial do “cartão de alimentação”, para atacar de imediato o problema da fome entre as famílias mais pobres (PT, 2002).

O primeiro ano do governo Lula (2003) foi marcado por indefinições na área social. Instituiu-se o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) que, chefiado por Benedita da Silva, deveria propor e coordenar a política nacional de assistência social, bem como articular todos os programas sociais do governo federal. Entretanto, não houve avanço nesse sentido (BICHIR; GUTIERRES, 2019). Já por meio do recém-criado Ministério Especial de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), e contando com um crucial engajamento da sociedade civil e de outros ministérios, o governo tentou emplacar o Fome Zero. A política administrada pelo ministro José Graziano sofreu intensas críticas dentro e fora do governo, como a que envolvia a comprovação obrigatória do uso do Cartão Alimentação para a compra de alimentos. Também foi criado um grupo de trabalho (GT) no âmbito da Câmara de Política Social (CPS)¹⁸, encarregado de unificar os PTCs geridos em diferentes órgãos. Liderado pelo secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, o GT deveria trazer uma proposta para melhorar a focalização e evitar o sobreamento de ações e ministérios (MONTEIRO, 2011).

Após um primeiro ano de debates no contexto da CPS, envolvendo atores dessas várias instituições e sob supervisão direta do presidente Lula, a fragmentação institucional e de programas deu lugar à integração. Unificou-se o Cartão Alimentação com outros PTCs existentes¹⁹, constituindo o Programa Bolsa Família (PBF). O Programa passou a ser gerido pelo novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), encabeçado por Patrus Ananias. O órgão de elevado orçamento (SILVA, 2015) substituiu o MESA e o MAPS, ambos absorvidos na forma de secretarias (MONTEIRO, 2011).

Ao longo dos governos Lula, o PBF sofreu uma série de aperfeiçoamentos em sua institucionalidade, envolvendo fatores como o fortalecimento da estrutura institucional e de gestão, a revisão de regras nas condicionalidades e a massificação da cobertura (praticamente universalizada entre os pobres) (COÊLHO, 2013; LÍCIO, 2014; JACCOUD, 2019, SILVA,

¹⁷ O Projeto propunha uma política nacional de segurança alimentar. Foi criado pelo Instituto Cidadania, uma “ONG criada em meados dos anos 1990 com o intuito de fomentar um debate de caráter mais executivo e voltado para projetos de políticas públicas, aglutinando especialistas ligados ao PT, mas sem vínculo com a estrutura partidária, sob a liderança política, novamente, de Luiz Inácio Lula da Silva.” (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 21).

¹⁸ Tratava-se de uma câmara interministerial, coordenada pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu, e sob supervisão direta do presidente Lula. Ela foi criada para coordenar ações na área social, a fim de evitar a sobreposição de funções entre os ministérios e secretarias.

¹⁹ Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

2015). Outra importante modificação foi a integração do Programa com serviços continuados da Política Nacional de Assistência Social (2004), enfim implementada sobre as fortalecidas capacidades institucionais do Sistema Único de Assistência Social (2005) (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009; BICHIR; GUTIERRES, 2019; MENDOSA, 2012). Também foi instituído o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN) (2005).

As condicionalidades geraram impactos positivos na trajetória escolar e nas condições de saúde e nutrição das crianças e as transferências monetárias ajudaram a diminuir a severidade da pobreza, apesar de não a sua superação, dado o baixo valor do benefício (JACCOUD, 2019). A estabilidade econômica, o crescimento, a distribuição de renda e a inclusão social foram articulados com sucesso, ocasionando a redução do desemprego e a melhoria dos rendimentos. Aliada à valorização do salário mínimo, à formalização do trabalho, às transferências de renda e à democratização do crédito, a estratégia gerou a inclusão massiva dos pobres no mercado de trabalho e de consumo. Os indicadores sociais melhoraram a ponto de, nos governos do PT, o país viver a maior redução da pobreza absoluta da história, além da diminuição da desigualdade de renda (KERSTENETZKY, 2019; FAGNANI, 2011).

Tais avanços, porém, foram limitados em seu potencial inclusivo. Afora a assistência social, as políticas de cunho universal anunciadas no programa de governo avançaram pouco. A incondicional Lei da Renda Básica de Cidadania, promulgada um dia antes do Bolsa Família, nunca foi efetivamente implementada (COÊLHO, 2013). A prometida ampliação dos serviços públicos de saúde e educação, fundamentada no compromisso com a garantia de direitos, ficou muito aquém do necessário para transformar a estrutura social. A saúde e a educação permaneceram subfinanciadas nos governos de Lula (e nos de Dilma Roussef), além de a última ter mantido indicadores deficientes de provisão e resultados (KERSTENETZKY, 2019).

A história sugere que ao fazer da política de transferência de renda seu carro-chefe, os governos Lula mantiveram a prioridade ao modelo focalizado de proteção social, originado no seio do ajuste neoliberal, em detrimento dos serviços sociais públicos e universais prescritos pela Constituição. Ao mesmo tempo, é verdade que essa política sofreu uma série de transformações que fortaleceram sua institucionalidade e viabilizaram sua expansão massiva. Integrada a outros serviços assistenciais e políticas de inclusão ao mercado capitaneadas pelo Estado, os resultados em termos de crescimento com redistribuição foram inegáveis. A estratégia, bem sucedida do ponto de vista da melhoria de renda, todavia não teria sido suficiente para promover o bem-estar igualitário em outras áreas, como o proporcionado por serviços sociais universais públicos e de qualidade. Por esse ângulo, a política de combate à pobreza do governo Lula teria ficado aquém das expectativas (KERSTENETZKY, 2019).

Dados esses desenvolvimentos, o que esses avanços e limitações dizem sobre a orientação normativa das presidências de Lula? Em qual medida a diretriz governamental teria se orientado à mudança ou à continuidade do modelo instituído por Cardoso? Até que ponto o governo Lula teria buscado se afastar do padrão restrito ligado ao neoliberalismo ou se comprometido com a positivação dos direitos sociais, conforme aspirado pelos constituintes? Responder essas questões que dirigem o olhar para o aspecto mais basilar da escolha governamental pode ajudar a compreender a profundidade do seu ímpeto de mudança, e contribuir para elucidar o que poderia ter sido efetivamente esperado desse governo.

Pelo prisma do ACF, uma mudança na coalizão governamental pode ser um fator necessário à eclosão de mudanças importantes em políticas públicas, mas isso não é suficiente (SABATIER; WEIBLE, 2007). Como a maioria das teorias centradas nas ideias, seu quadro teórico concebe que a formulação de políticas ocorre dentro de subsistemas (*policy subsystems*) (CAPELLA; BRASIL, 2015), formados por elites de distintas filiações institucionais em torno de um dado tópico. Assim, atores governamentais se esforçam para realizar seus programas em meio a outros atores que podem ou não estar afinados a eles. Nesse sentido, a eleição de Lula e a grande visibilidade do tema da fome e da pobreza na agenda pública (destacado pelo momento histórico e pela própria campanha eleitoral) poderiam convergir, em uma acepção kingdoniana (KINGDON, 1984), não apenas com as soluções provenientes da sua plataforma governamental, mas com as de outros atores do subsistema, igualmente dispostos a imprimir suas ideias nos cursos de ação a serem adotados pelo novo governo²⁰.

Segundo o modelo de indivíduo do ACF, as elites se agrupam em torno de determinados conjuntos de crenças fundamentais em uma área de política (*policy core beliefs*), formando distintas coalizões de defesa dentro do subsistema, que concorrem para favorecer programas concretos alinhados aos seus sistemas de crenças. Estes incluem valores e princípios pouco suscetíveis a mudanças espontâneas, de modo que enquanto uma mesma coalizão for dominante, as políticas tendem a continuar refletindo as mesmas crenças fundamentais. Políticas públicas são, portanto, concebidas como traduções dos sistemas de crenças dessas coalizões, mostrando-se, de maneira análoga a estes, pouco propensas a mudanças radicais em seus atributos básicos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

²⁰ O conceito de janela de oportunidade de Kingdon (1984) implica na confluência de três fluxos: o dos problemas, dependentes da atenção pública, o das soluções, dependente da atuação de empreendedores de políticas públicas que querem ver suas soluções implementadas, e da existência de condições políticas favoráveis e eventuais. É um momento propício para o estabelecimento de mudanças significativas em políticas públicas.

Eventualmente uma mudança de monta maior (*major change*) pode ocorrer, mas isso geralmente decorre de acontecimentos externos ao subsistema, que podem provocar alterações na agenda e na atenção pública sobre um problema e redistribuir recursos entre as coalizões. Os subsistemas são balizados por parâmetros relativamente estáveis como, por exemplo, o arranjo constitucional, e condicionados pelas especificidades do sistema político (*polity*), mas também estão sujeitos a impactos de eventos dinâmicos que podem mudar em um espaço relativamente curto de tempo, engendrando condições para a ocorrência de mudanças significativas (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014)

Nesse sentido, a eleição de Lula teria preparado o terreno para uma mudança importante na política de combate à pobreza então em vigor, mas a sua efetivação dependeria do resultado das disputas entre as coalizões e de o quanto os propositores da mudança teriam tido êxito em mobilizar crenças, estratégias e recursos para definir as decisões governamentais e assim transformar o núcleo duro daquela política. A *major change* ou a *minor change* se faria ver na profundidade com a qual teriam se alterado seus atributos, refletindo mudanças mais ou menos fundamentais nas crenças dos seus formuladores.

Portanto, à luz do ACF, determinar a proporção da mudança no conteúdo normativo da política de combate à pobreza do governo Lula, e antes de tudo, identificar a própria presença de uma orientação nesse sentido, dependeria do exame do grau de estabilidade ao longo tempo das crenças fundamentais manifestadas pelas elites nos espaços públicos de discussão.

Sendo assim, tomando como objeto empírico as ideias dos atores do subsistema procurou-se responder à questão proposta pelo alcance de dois objetivos específicos. Primeiro, propôs-se descobrir se nos governos Lula houve mudança na orientação normativa da política de combate à pobreza, por meio da identificação e comparação das crenças fundamentais que embasaram as decisões governamentais nessa área nos dois períodos. Tomou-se como recorte temporal o intervalo compreendido entre o segundo governo Cardoso (1999–2002), definido como parâmetro comparativo do “antes”, e os dois governos Lula (2003–2010), que conformam o espaço de referência para a mudança. Condicionalmente a tais achados, ou seja, caso houvesse mudança, estabeleceu-se o objetivo de determinar a sua magnitude, verificando em que nível ela se deu – se alcançou atributos fundamentais da política (*policy core*), caracterizando uma *major change*, ou somente aspectos secundários, refletindo uma *minor change*.

Como indicado no ACF, elegeu-se o subsistema como unidade de análise, ainda que o problema de pesquisa recaia sobre os atores governamentais e a análise dê a estes um foco especial. Concebe-se que suas decisões se dão em um contexto de interação com outras elites (como pesquisadores, membros do legislativo, representantes de governos locais, de entidades

de classe, etc.) e não são delas desvinculadas, mas que o governo tem um peso importante no subsistema, dado o arranjo institucional brasileiro que concentra poderes importantes nas mãos do presidente da República. Como *proxy* do subsistema tomaram-se reuniões abertas sucedidas na Câmara dos Deputados que trataram da discussão sobre políticas emblemáticas de combate à pobreza. Elas foram selecionadas a partir dos termos: Comunidade Solidária; Comunidade Ativa; Projeto Alvorada; Rede de Proteção Social; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio-Gás; Cartão Alimentação; Renda Mínima; Renda Básica; Renda de Cidadania; Fome Zero; Bolsa Família; Transferência de renda; Política de Combate à Pobreza.

Para mapear as crenças dos atores em cada interregno, procedeu-se à análise do conteúdo das notas taquigráficas das reuniões. A análise do tipo categorial (BARDIN, 2011) valeu-se de um livro de códigos previamente elaborado, baseado em Jenkins-Smith e Sabatier (1993), no sentido de apreender crenças situadas entre extremos representativos de modelos de proteção social, apoiando-se nos elementos apontados no histórico acima. Com isso em vista, construiu-se um instrumento que pudesse captar nuances desses referenciais, distribuídas em 21 categorias de crenças relativas a possíveis dimensões e temas sobre o problema da pobreza e à formulação de políticas para o seu enfrentamento. Essa análise foi efetuada com o apoio do software livre Taguette (RAMPIN; STEEVES; DEMOTT, 2020)²¹.

Os resultados da codificação foram examinados seguindo a metodologia de análise de redes (DÉGENNE; FORSÉ, 1999), um instrumental analítico proveitoso quando combinado à literatura que enfoca redes de atores e subsistemas de políticas públicas (MADEIRA et al., 2020). Para tal, foi utilizado o software Gephi²² (BASTIAN; HEYMANN; JACOMY, 2009), que permitiu identificar as crenças centrais do debate e suas conexões semânticas, bem como agrupar os atores do subsistema em torno de diferentes núcleos de discussão em cada intercurso.

Da organização analógica dos resultados dessa análise, constatou-se a permanência no tempo de dois sistemas de crenças essencialmente distintos, reunindo atores diversos, com semelhanças e diferenças entre os períodos. Também se detectaram outros dois agrupamentos de atores orbitando esses sistemas de crenças, mas não se diferenciando deles fundamentalmente a ponto de configurarem novas estruturas normativas. Optou-se por não rotular esses quatro conjuntos de crenças e atores como “coalizões de defesa”, mas como “perspectivas ideacionais”. Isso porque, a rigor, determinar a existência de coalizões no sentido proposto pelo ACF exigiria mapear, além das crenças e atores, seus recursos e estratégias coordenadas, e demonstrar por meio de que mecanismos esse conjunto de fatores teria levado

²¹ Versão 0.9.2. Disponível em <<https://www.taguette.org/>>.

²² Versão 0.9.2. Disponível em <https://gephi.org/>.

a adoção de políticas públicas específicas. Esses objetivos ultrapassam o escopo desse trabalho. Assim sendo, ateu-se aos predicados do ACF quanto ao modelo de indivíduo e aos achados proporcionados pela metodologia escolhida, limitando-se a apontar a inclinação dos atores governamentais a optar por políticas condizentes com o seu sistema de crenças, sem a preocupação de demonstrar onexo causal com as políticas adotadas. Apesar desse limite, os achados dão base para futuras pesquisas.

Uma vez que se detectaram diferenças entre os períodos, procedeu-se à verificação da magnitude da mudança. Recorreu-se a um procedimento alternativo relativamente ao previsto. Como se identificaram alterações em todos os níveis de crenças sem uma conexão plausível com mudanças nas escolhas concretas dos governos Lula, o raciocínio proposto pelo ACF, baseado na profundidade do nível de crença que abrigou as alterações, não pôde ser aplicado. A proporção da mudança foi então verificada de modo com base no continuum situado entre as posições extremas de crenças que deram base à criação do código de análise.

Isso posto, anuncia-se que o trabalho está estruturado do capítulo 2 ao 6 afora esta introdução e a conclusão. O capítulo 2 é produto de um objetivo específico primário da pesquisa e traz uma revisão de escopo da literatura sobre o tópico, realizada segundo um processo sistemático de seleção, revisão e organização das conclusões quanto à questão da mudança/continuidade. O capítulo 3 traz o marco teórico utilizado, situando a perspectiva cognitiva de análise e, em particular, o ACF, como alternativa profícua de análise do problema. O capítulo 4 retoma sinteticamente o desenho da pesquisa delineado nesta introdução e esclarece como o ACF foi operacionalizado, justificando as escolhas metodológicas e explicando os procedimentos de análise. O capítulo 5 descreve os resultados obtidos, seguindo a lógica da análise de redes. Expõem-se as crenças centrais no subsistema nos dois períodos e os distintos núcleos de discussão que agruparam atores e crenças. É um capítulo essencialmente descritivo destinado a apresentar os resultados brutos da análise, sem maiores discussões. O capítulo 6 traz os resultados organizados segundo as perspectivas normativas encontradas e que sustentaram o debate ao longo do tempo. Elas são comparadas nos dois períodos de governo, buscando-se alocar os atores governamentais no debate e mostrar como eles interagiram com as crenças dos demais atores do subsistema. Trata-se nesse capítulo de dar uma interpretação mais acurada aos achados, a fim de responder à pergunta norteadora da pesquisa.

2 MUDANÇA OU CONTINUIDADE: O QUE DIZ A LITERATURA

Uma década após o fim dos governos Lula (2003-2010) abundam interpretações nas ciências sociais e áreas afins sobre as continuidades e descontinuidades das suas gestões em relação às de FHC. Particularmente no que tange ao enfrentamento à pobreza, as políticas empreendidas sob os dois governos são abordadas na literatura em suas diferentes dimensões e exploradas nas suas relações com o sistema de proteção social e com a política econômica.

Uma primeira aproximação desses estudos a partir da pergunta norteadora “Houve continuidade ou mudança na política de combate à pobreza entre os governos FHC e Lula?”, revelou um cenário intelectual bastante matizado. A depender principalmente do aspecto analisado e da lente teórico-metodológica, conclui-se por diferentes graus de mudança, que vai da mais significativa, aproximando-se da ruptura, à mais fraca, beirando a continuidade.

Não raro, avaliações subjetivas sobre os governos se misturam e moldam as conclusões dos autores. Sobretudo quando o pano de fundo é a ruptura com o neoliberalismo, de um modo nem sempre claro, elas se deslocam do campo da interpretação analítica para o do juízo valorativo, como também notou Léda (2017). Em geral, continuidades são associadas à manutenção do status quo, visto como negativo e indesejável, e mudanças são associadas a melhorias ou avanços. Sallum Jr. e Goulart (2016, p. 115) pontuam que a comparação entre esses governos é amiúde marcada pela polarização política e até mesmo ideológica: a depender da posição de partida, ao governo Lula são arrogadas as mesmas práticas liberalizantes e destrutivas de FHC ou, ao contrário, a reversão dessas práticas, sendo-lhe imputadas grandes transformações. Some-se que o tema do combate à pobreza é, em si, propício ao viés, já que inevitavelmente é intermediado por concepções morais (SCHWARTZMAN, 2004).

Tamanha profusão de trabalhos acadêmicos, diversidade de perspectivas teóricas, metodológicas e enfoques sobre o tema, bem como julgamentos valorativos que se entremeiam, geram uma pluralidade de interpretações sobre o quanto o governo Lula teria se diferenciado do de FHC em matéria de combate à pobreza. Assim, mapear essa área de estudos de modo a abranger o conhecimento acumulado sobre o assunto e reconhecer como se organiza esse debate vasto e multifacetado, torna-se uma tarefa bastante desafiadora, ao mesmo tempo que fundamental para situar a contribuição dessa pesquisa.

Revisões tradicionais de literatura dificilmente conseguem maximizar o escopo da produção em um determinado tópico de estudo (GRANT; BOOTH, 2009). Grande parte da dificuldade está no elevado e crescente volume de produções, cada vez mais comum na atualidade. Nesse sentido, uma boa revisão tradicional, também intitulada “narrativa”, depende

muito de um alto nível de erudição, obtido ao longo de anos de pesquisa (PETTICREW; ROBERTS, 2006) (o que não é o caso da presente autora). Caso contrário, corre-se o risco de se priorizar aqueles trabalhos mais facilmente acessíveis, configurando-se uma “amostra por conveniência”, com pouca abrangência e replicabilidade (FIGUEIREDO FILHO et al., 2014). Em revisões tradicionais também é comum que a seleção da literatura a ser considerada se dê a partir de fatores subjetivos, podendo-se priorizar perspectivas alinhadas aos pontos de vista do pesquisador (GRANT; BOOTH, 2009).

Embora se reconheça a impossibilidade de se desvincular totalmente da normatividade durante o processo de produção de conhecimento em ciências sociais, buscou-se minimizar vieses na seleção dos estudos mediante uma extensa busca sistemática em bases de dados científicas e outras fontes, incluindo produções das ciências sociais e áreas correlatas. A intenção foi evitar eleger apenas “literatura que apoie sua visão de mundo, dando crédito indevido a uma hipótese preferida” (GRANT; BOOTH, 2009, p. 87, tradução nossa).

A busca sistemática permitiu abarcar um grande volume de trabalhos e foi combinada a uma seleção de estudos segundo critérios previamente definidos. Os trabalhos foram submetidos a uma leitura padronizada para extração de elementos cruciais à compreensão do estado da arte sobre o tema, tais como o posicionamento dos autores, seus argumentos centrais, o aspecto observado da política pública, o referencial teórico-metodológico etc. O propósito foi, ao final, viabilizar a organização e a síntese das famílias de argumentos e posicionamentos.

Pode-se caracterizar tal combinação de esforços como uma “revisão de escopo”, cujo fim primordial é mapear a literatura em torno de um dado tópico, verificar os resultados já encontrados e produzir sínteses amplas (PETTICREW; ROBERTS, 2005; GRANT; BOOTH, 2009; DAUDT et al. 2013). A modalidade não chega a ser uma revisão sistemática, com um protocolo de busca e uma questão estritamente definidos e rigorosos critérios de avaliação de qualidade, porém se distingue das revisões narrativas por partir de uma pesquisa e seleção sistemática da literatura e empregar uma leitura padronizada, podendo ser replicável. Esse tipo de revisão também ajuda a identificar lacunas na produção do conhecimento (DAUDT et al. 2013), servindo como ponto de partida para novas pesquisas.

O método parte de um protocolo prévio (HIGGINS; GREEN, 2008), no qual são explicitados os parâmetros e as decisões que orientam a revisão (CRUZ, 2019, p. 32). A próxima seção descreve o protocolo e o processo da revisão²³ para, na seguinte, serem apresentados seus resultados efetivos.

²³ Para detalhes do protocolo de revisão de literatura ver Apêndice A.

2.1 O PROTOCOLO DE REVISÃO DE LITERATURA

Como a literatura especializada se posiciona no que tange a se o governo Lula teria produzido algum tipo de mudança na política de enfrentamento à pobreza em relação à existente em FHC? O que já se produziu sobre o assunto? Como se organiza essa produção? Foi no intuito de responder essas questões que se elaborou o protocolo de revisão de literatura. Mais especificamente, ele foi construído a fim de se estabelecerem parâmetros para identificar nas ciências sociais e áreas afins, estudos que apresentassem alguma interpretação quanto ao problema da continuidade/mudança entre ambos os governos, nessa área de política.

Com esse objetivo em vista, o processo seguiu as seguintes etapas: busca e identificação de trabalhos; remoção de registros duplicados; pré-seleção de trabalhos; seleção de trabalhos relevantes; e leitura padronizada dos trabalhos selecionados.

Para a etapa de busca e identificação definiram-se as fontes de pesquisa, os critérios de busca e o idioma dos estudos. Como traz o Quadro 1, elegeram-se como fontes as principais bases de dados científicas disponíveis online e indicações de especialistas no tema. No primeiro caso, a pesquisa foi realizada por meio de *strings* — uma combinação de palavras-chaves e operadores booleanos — previamente definidas. Buscas manuais foram executadas nas bases, visando o maior número possível de resultados. No segundo caso, foram reunidas indicações de três professores especialistas no tema²⁴. Também se resgataram estudos anteriormente selecionados pela autora e listas de referências de planos de ensino elaborados por especialistas.

Quadro 1 – Fontes de dados da busca sistemática

Tipo de Fonte	Fonte
Banco de Dados	· Scopus
	· Web of Science
	· Scielo
	· Periódicos CAPES
	· Semantic Scholar
	· Catálogo de Tese e Dissertações CAPES (Sucupira)
	· Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
	· Mendeley
	· Google Acadêmico
· Research Gate	
Outras fontes	· Indicações de especialistas
	· Fontes adicionais (textos indicados em planos de ensino e selecionados pela autora)

Fonte: a autora (2020).

²⁴ Profa. Dra. Lígia M. Madeira (professora associada do Depto. de Ciência Política e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Profa. Dra. Soraya V. Cortes (professora titular do Depto. de Sociologia e dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da UFRGS); Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (professor associado do Instituto de Ciência Política e coordenador do Curso de Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília).

Para operar as buscas, foram considerados trabalhos convencionalmente classificados como literatura “branca” e “cinza”, que atendessem aos seguintes critérios: (1) abordassem a política de combate à pobreza em ambos os governos; (2) tivessem sido publicados a partir de 2003, primeiro ano do governo Lula; e (3) tivessem sido produzidos por autor(es) das ciências sociais, economia, administração pública, políticas públicas, e serviço social²⁵.

Nos bancos de dados os dois últimos critérios foram, na maioria das vezes, assegurados mediante filtros automatizados. Já o primeiro foi atendido por meio das *strings*. Optou-se por construí-las em inglês e português. Em inglês, devido à grande parte da produção científica qualificada se encontrar em língua inglesa e porque títulos, resumos e palavras-chave, são usualmente elaborados nesse idioma. Em português, pela vasta produção de autores brasileiros debruçados sobre o tópico. Após algumas tentativas e ajustes, chegou-se às *strings* apresentadas no Quadro 2²⁶.

Quadro 2 – *Strings* de busca

Idioma	<i>String</i>
Inglês	a) Cardoso AND Lula AND poverty AND polic* b) psdb AND pt AND poverty AND polic*
Português	c) Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas d) psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Fonte: a autora (2020).

Incluíram-se textos em português, inglês, espanhol e francês, idiomas em que a autora possui domínio ou proficiência.

A busca reuniu um total de 809 trabalhos, sendo 684 provenientes de bancos de dados e 125 de outras fontes. Para a seleção desses estudos, trabalhou-se com o Rayyan (OUZZANI, M. et al., 2016)²⁷, um software operado via web, destinado a auxiliar revisões sistemáticas. Uma vez inseridos os metadados dos trabalhos no software²⁸, removeram-se os registros duplicados identificados automaticamente. Duplicados remanescentes não detectados de início foram excluídos manualmente ao longo da seleção.

²⁵ A escolha das áreas afins foi arbitrária, mas buscou-se delimitá-las às com mais interconexão com a literatura das ciências sociais, nesse tema em específico.

²⁶ As *strings* foram procuradas, em primeiro lugar, nos campos de busca que algumas bases denominam “tópico”, referindo-se a títulos, resumos e palavras-chave. Na impossibilidade dessa opção, foi buscado no texto integral.

²⁷ <http://rayyan.qcri.org>

²⁸ Em algumas bases foi possível obter os metadados logo no formato importável pelo Rayyan. Em outras foi preciso inseri-los manualmente no software de gerenciamento de referências Zotero, antes de exportá-los.

Os 629 trabalhos restantes foram refinados em duas etapas, cada qual com critérios próprios de triagem. A primeira consistiu em uma pré-seleção a partir da leitura dos títulos, resumos e palavras-chave, com o objetivo de escolher trabalhos que pudessem minimamente se posicionar sobre a questão em estudo. Antes de se estabelecerem os critérios definitivos da pré-seleção, foi separada uma amostra aleatória do total de registros para uma breve leitura “teste” dos itens-chave²⁹. O objetivo foi calibrar os critérios de seleção, pois, por mais que eles sejam estabelecidos a priori, uma primeira aproximação com o material empírico é útil para identificar novas possíveis categorias de inclusão e exclusão.

A leitura da amostra corroborou a expectativa de que dois temas mais amplos atravessam o debate sobre políticas de combate à pobreza no Brasil e/ou América Latina: a política social ou de proteção social, vista de uma maneira abrangente, e a política de desenvolvimento econômico. Portanto, nesta primeira fase, trabalhos envolvendo essas três temáticas foram considerados relevantes, constituindo motivos de inclusão. Os textos foram, então, marcados conforme sua ênfase, no campo *label* do Rayyan, sob três etiquetas possíveis: “pobreza” e/ou “social” e/ou “desenvolvimento”. O Quadro 3 mostra os critérios definidos para a pré-seleção e suas respectivas etiquetas.

Quadro 3 – Critérios de inclusão (fase de pré-seleção)

Critérios de inclusão	Etiqueta
Aborda a política de combate à pobreza — no Brasil ou América Latina — no período que vai de FHC a Lula	[pobreza]
Aborda a política social - no Brasil ou América Latina — no período que vai de FHC a Lula	[social]
Aborda a estratégia de desenvolvimento - no Brasil ou América Latina — no período que vai de FHC a Lula	[desenvolvimento]

Fonte: a autora (2020).

Os critérios de exclusão foram igualmente definidos a partir de uma leitura “teste”. Perceberam-se os seguintes motivos pelos quais trabalhos poderiam ser excluídos: tema da pesquisa; recorte da pesquisa; tipo de publicação; área do conhecimento e textos teóricos.

Quanto ao tema, determinou-se a exclusão de trabalhos cujo foco não se enquadrava ou fugia muito dos três temas definidos acima. Por exemplo: estudos sobre outras políticas públicas não relacionadas à área social (como, por exemplo, a política externa); sobre outros temas, como eleições, partidos, coordenação federativa, questões raciais, de gênero, direitos humanos, etc.; com foco específico em outros setores mais autônomos da política social, como

²⁹ Selecionou-se arbitrariamente 10% dos trabalhos.

previdência, saúde, educação, trabalho, etc.; e com foco em políticas públicas que, embora relacionadas àquelas mais emblemáticas, era muito específico, como o Benefício de Prestação Continuada, o Agente Jovem, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil etc.

Quanto ao recorte, decidiu-se pela exclusão de trabalhos que, mesmo dentro do tema, escapavam ao recorte temporal e espacial definido nos critérios de inclusão como, por exemplo, os que não englobavam os períodos dos governos FHC e Lula, ou abarcavam apenas um deles (recorte temporal) e os que não se circunscreviam ao Brasil ou à América Latina (recorte espacial). Também nesse item, quando cabível, enquadraram-se trabalhos centrados em outras fases do ciclo de políticas públicas, que não a da formulação³⁰. Isso porque a pesquisa enfoca principalmente os processos que vão até à tomada de decisão de autoridades governamentais na adoção de políticas públicas. À vista disso, optou-se por excluir trabalhos dedicados às fases de implementação e avaliação. Já estudos envolvendo etapas de formação de agenda, formulação da política ou tomada de decisão foram incluídos.

O tipo de publicação foi estipulado alvejando-se uma produção acadêmica mais qualificada, tendo em vista principalmente os estudos provenientes da base Google Scholar, que são muito diversificados. Optou-se pela exclusão, por exemplo, de trabalhos de conclusão de curso, manuscritos genéricos, como os sem vinculação a eventos ou periódicos, produção não científica, como artigos de jornal ou de opinião etc. Também foram colocados nessa categoria documentos governamentais ou produzidos por atores governamentais e resenhas de livros.

Sendo a área de políticas públicas multidisciplinar, foi comum encontrar produções de várias áreas do conhecimento, cada qual com enfoques específicos. Recortou-se para a literatura das ciências sociais e áreas afins já determinadas na fase da busca, devendo-se excluir os trabalhos remanescentes de outras áreas.

Por fim, decidiu-se por excluir textos que, embora tratassem do tema, fossem de cunho teórico, sem apresentar correlação com o problema empírico em tela.

Os motivos da exclusão foram registrados no campo *reason* do Rayyan, destinado particularmente a esse fim.

O Quadro 4 sumariza os critérios de exclusão dessa primeira peneira (pré-seleção) e suas etiquetas.

³⁰ Considerando-se o ciclo básico de políticas públicas: formulação, implementação e avaliação.

Quadro 4 – Critérios de exclusão (fase de pré-seleção)

Critério	Descrição	Etiqueta
Tema da pesquisa	Foge muito ou enfoca temas outros que não o do combate à pobreza, política social, ou desenvolvimento.	[tema]
Recorte da pesquisa	Embora dentro do tema, não focaliza o recorte definido nos critérios de inclusão.	[recorte]
Tipo de publicação	Trabalhos de conclusão de curso; manuscritos sem vinculação a eventos ou periódicos; textos produzidos por governos; produção não acadêmica, resenhas, etc.	[tipo]
Área do conhecimento	Advém de outra área do conhecimento que não as ciências sociais e áreas afins definidas anteriormente, como ciências jurídicas, da saúde, etc.	[área]
Textos teóricos	Embora dentro do tema, não aborda o objeto empírico	[teoria]

Fonte: a autora (2020).

Após essas definições, foram lidos os títulos, resumos e palavras-chave dos estudos (na falta desses itens, como em capítulos de livros, foram lidos partes dos textos), excluindo-se aqueles julgados não relevantes, segundo os critérios de inclusão e exclusão da pré-seleção. Cumpre dizer que o enquadramento de determinado trabalho em um dos critérios de inclusão ou de exclusão foi considerado suficiente para incluí-lo ou excluí-lo.

Após a pré-seleção, restaram 135 trabalhos, que passaram para a fase de seleção. O objetivo dessa segunda etapa foi manter somente estudos que apresentassem algum tipo de posicionamento dos autores quanto à continuidade/mudança da política de combate à pobreza, ou social, ou de desenvolvimento, entre os dois governos (estes dois últimos, somente se incluíssem especificamente o combate à pobreza).

Adotando-se o mesmo procedimento anterior, foi lida uma amostra dos estudos para refinar os critérios de seleção. Constatou-se a existência de posicionamentos mais e menos explícitos, de três tipos: que defendiam ou enfatizavam algum tipo de continuidade; que defendiam ou enfatizavam algum tipo de mudança; posições mais ponderadas que destacavam ambos os aspectos. Assim, para a fase de seleção, estipularam-se os seguintes critérios de inclusão e respectivas etiquetas, adicionadas ao campo *label* do Rayyan (Quadro 5):

Quadro 5 – Critérios de inclusão (fase de seleção)

Descrição do Critério	Etiqueta
Sustenta predominantemente a existência de continuidade na política de combate à pobreza/social/de desenvolvimento entre os dois governos.	[continuidade]
Sustenta predominantemente a existência de mudança na política de combate à pobreza/social/de desenvolvimento entre os dois governos.	[mudança]
Sustenta a existência de continuidades e de mudanças na política de combate à pobreza/social/de desenvolvimento entre os dois governos.	[continuidade/[mudança]

Fonte: a autora (2020).

As etiquetas inseridas na pré-seleção – [pobreza], [social] e [desenvolvimento] – permaneceram, podendo ser ajustadas nesta fase conforme a leitura mais atenta de cada trabalho. Pontua-se que a leitura aqui ainda não foi integral, mas de partes dos trabalhos e com a ajuda de mecanismos de busca de palavras-chave. A finalidade primeira foi confirmar a existência de algum tipo de posicionamento.

Como os estudos já haviam se submetido a uma pré-seleção, para esta fase foi definido um único critério de exclusão (Quadro 6): trabalhos que, ainda que abordassem a política de combate à pobreza, ou a política social ou a estratégia de desenvolvimento, no período que vai de FHC a Lula, não apresentavam, explícita ou implicitamente, posição sobre continuidade/mudança. O motivo da exclusão foi registrado no campo *reason* do Rayyan, sob a etiqueta [sem posição]³¹.

Quadro 6 – Critério de exclusão (fase de seleção)

Descrição do Critério	Etiqueta
Não apresenta posição explícita ou implícita do autor(es) sobre continuidade/mudança entre os dois governos.	[sem posição]

Fonte: a autora (2020).

Após a seleção seguindo os critérios acima, restaram 61 trabalhos. Eles foram lidos integralmente com o auxílio de parâmetros previamente estabelecidos em uma ficha padronizada, que guiou o processo de extração de informações relevantes dos textos. Para testar sua utilidade e realizar ajustes, foram lidos oito estudos, dentre os mais recentes (dois artigos de periódicos, um capítulo introdutório de livro, um capítulo de livro, uma introdução de dissertação de mestrado, uma introdução de tese, um texto para discussão, e um texto de conferência). Este processo levou à grade final de leitura, apresentada no Apêndice B.

O objetivo da leitura integral dos trabalhos foi manter apenas aqueles que efetivamente continham um posicionamento explícito ou implícito sobre a continuidade/mudança entre os governos FHC e Lula, no que tange ao objeto da pesquisa — a política de combate à pobreza nos dois governos. A abordagem dos temas correlatos — a política social e a política econômica — foi considerada relevante, apenas se vinculada ao objeto.

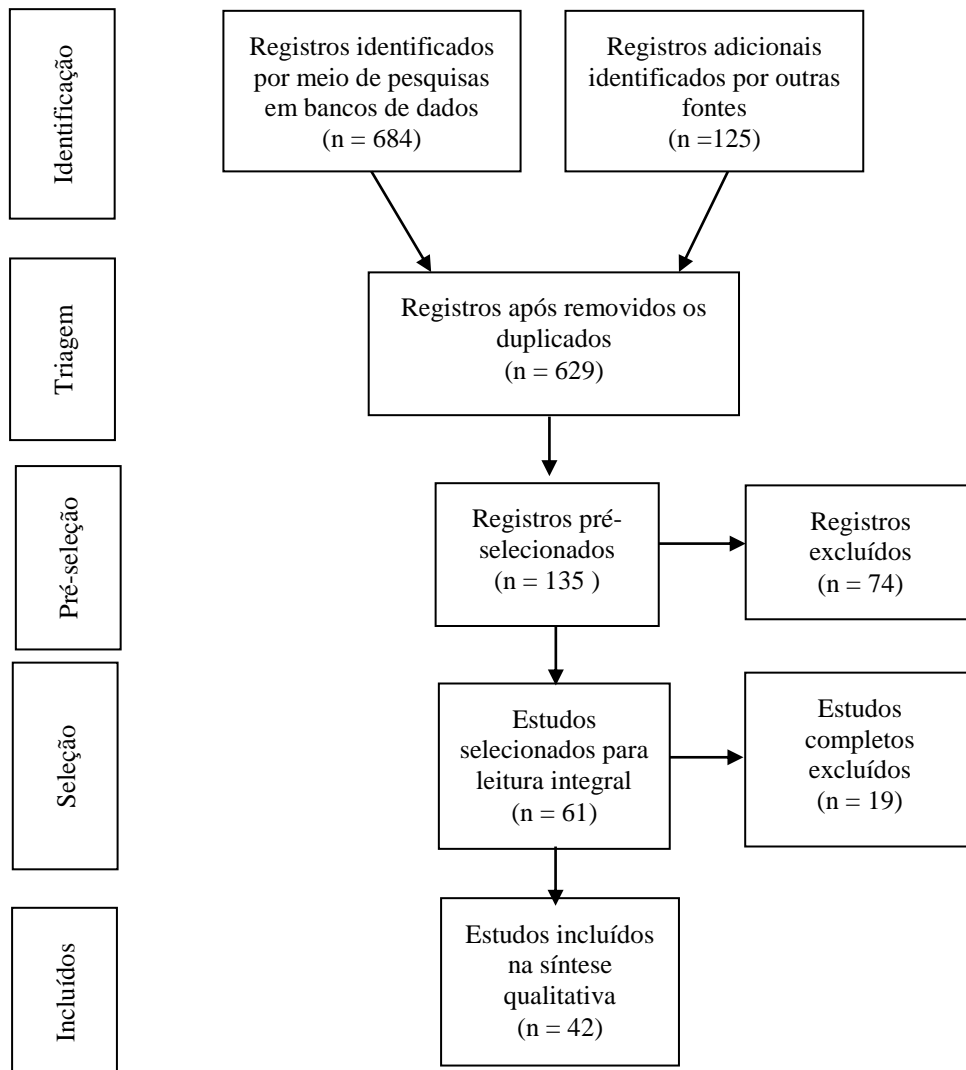
Utilizou-se como critério auxiliar, a confiabilidade dos estudos. Esta consistiu principalmente na constatação da existência de uma metodologia clara e fundamentação dos

³¹ Outra categoria de decisão disponível no Rayyan (além de inclusão e exclusão) é *maybe* (“talvez”). Foram marcados nessa categoria trabalhos aos quais não se conseguiu acesso imediato para tomada de decisão, como, por exemplo, livros e trabalhos indisponíveis.

argumentos. Trabalhos que, segundo a avaliação da autora, atendiam a esses quesitos, foram mantidos com segurança. Poucos textos notadamente deficientes nesse sentido foram excluídos, mas os que se considerou atenderem a esses critérios, mesmo que minimamente, foram mantidos. Como o objetivo primordial era mapear a literatura (e não julgar sua qualidade), avaliou-se que textos metodologicamente não tão consistentes deveriam permanecer, mesmo que com ressalvas, integrando a própria caracterização do campo de debate.

Essa etapa permitiu um refinamento maior da seleção, e a eliminação de mais alguns trabalhos, restando, ao final, 42 estudos relevantes. O diagrama da Figura 1 mostra a sequência de etapas realizadas e a quantidade de estudos remanescentes em cada uma.

Figura 1 – Etapas da revisão de escopo



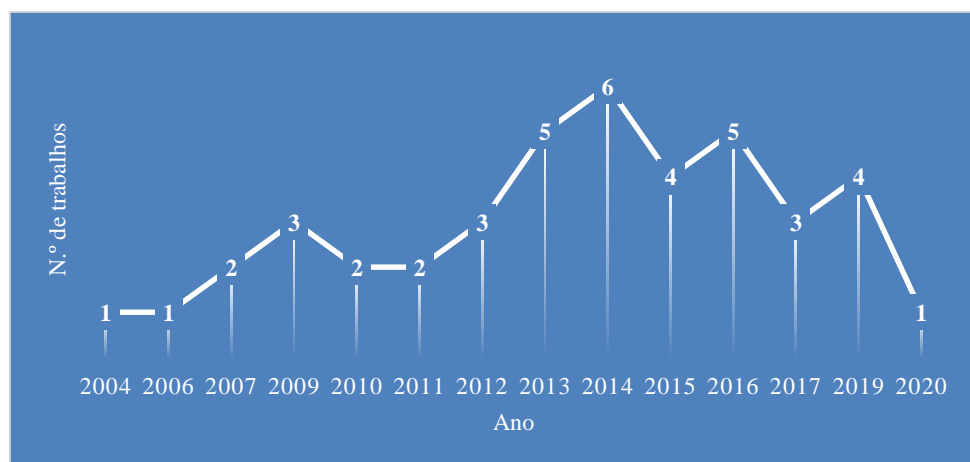
Fonte: Adaptado de Prisma Group (MOHER, D. et al, (2009)).

2.2 COMO A LITERATURA SE ORGANIZA

Em primeiro lugar vale dizer que o método efetivamente contribuiu para que se abrangesse uma ampla gama de estudos e para seleção daqueles relevantes para o tema da pesquisa, ajudando a mapear o campo de estudo³². Considerando-se aspectos gerais, os trabalhos provieram de autores mais e menos consolidados academicamente, e que se repetiram pouco (a regra foi praticamente um trabalho por autor). No que se refere à área do conhecimento, a Economia e a Ciência Política foram predominantes, ainda que se tenham encontrado autores do serviço social, da sociologia, da administração pública, das ciências sociais, em geral, e da história. Mais da metade dos trabalhos (52%) consistiu em artigos de periódicos, seguidos de teses e dissertações (26%) e de livros e capítulos de livros (14%), indicando que a maior parte das produções passou por algum crivo de arbitragem.

Como se visualiza no Gráfico 1, a maioria dos estudos se concentrou no intervalo entre os anos de 2013 e 2016 (com um pico em 2014), quando já encerrado o transcurso dos governos Lula. No entanto, também há trabalhos publicados no decorrer das suas administrações, incluindo uma publicação ocorrida ainda no início do primeiro mandato do presidente, em 2004. Também é interessante citar que mais ao final do período aumentam os trabalhos que incluem nas análises, as gestões da sucessora de Lula, Dilma Rousseff (PT) (2011–2014 e 2015–2016).

Gráfico 1 – Volume de trabalhos ao longo do tempo (2004–2020)



Fonte: a autora (2021).

³² Apesar de algumas dificuldades na utilização do Rayyan, quanto à identificação automática de itens duplicados. O software foi concebido para a seleção de artigos científicos, cujos metadados são, por norma, detectados automaticamente, o que não ocorre em se tratando de itens como capítulos de livros, teses e dissertações. Nesses casos é necessário identificá-los manualmente. Há outros softwares mais sofisticados como o StArt (*State of Art through Systematic Review*), mas não eram de conhecimento da autora na ocasião da revisão.

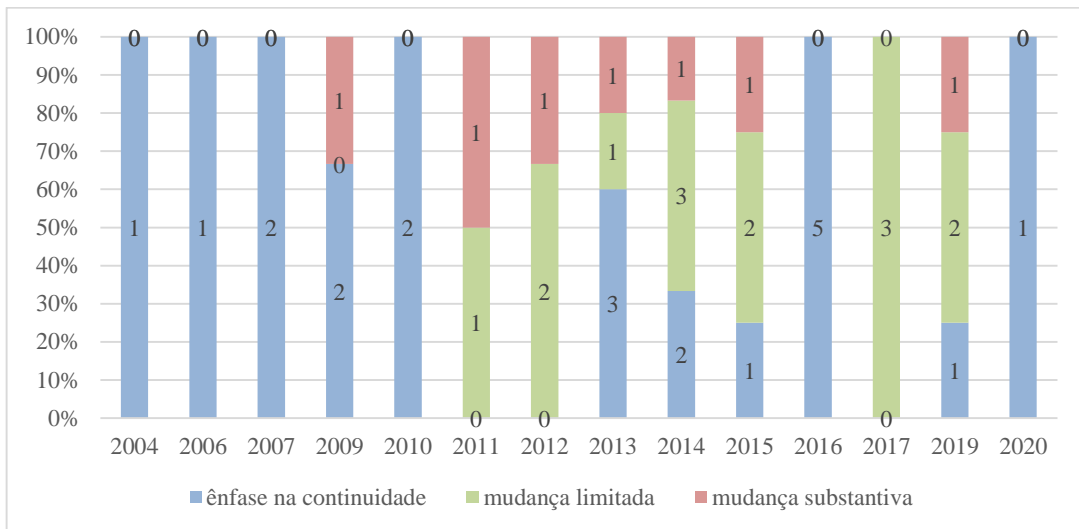
Quanto aos referenciais teóricos e metodológicos utilizados pelos autores e às suas variáveis explicativas, embora tenha sido intenção verificá-los, isso nem sempre foi possível. Em se tratando de uma revisão de escopo, não foram estabelecidos critérios rigorosos quanto ao tipo de trabalho, seus objetivos, desenho, metodologia e qualidade. Como o fim primeiro foi selecionar os estudos a partir da sua resposta à pergunta guia, a heterogeneidade nesses aspectos não foi considerada um problema. Reuniram-se no mesmo bojo trabalhos explicativos, descritivos, ensaísticos, com variáveis, marcos teóricos e metodológicos mais e menos definidos e/ou explícitos. Como assinalado, alguns trabalhos notadamente problemáticos no juízo da autora foram excluídos, mas os que apresentaram minimamente uma metodologia clara e uma fundamentação dos argumentos foram mantidos. É evidente que limitações na identificação desses aspectos também pôde decorrer do desconhecimento da autora de toda a literatura relevante.

Como referido anteriormente, revisões de escopo fornecem subsídios para organizar a literatura mediante sínteses amplas a respeito de um dado tópico de estudo. Uma das formas de organizá-la é distinguindo as suas respostas a uma determinada pergunta de pesquisa (WALSH, 2006)³³. Aqui, a partir das respostas encontradas e da aproximação entre elas, constataram-se três tipos de posicionamentos que podem ser situados em um continuum entre os polos continuidade e ruptura. Dessa maneira, organizou-se a literatura em três posições mais ou menos distintas: ênfase na continuidade; mudança limitada; e mudança substantiva. Obviamente há convergências em alguns pontos podendo aproximar as categorias conforme o emprego de diferentes critérios, mas sua diferenciação se deu, nesse caso, pela ênfase dos argumentos centrais dos autores.

Foram identificados 21 trabalhos que enfatizam a continuidade, 14 que sustentam a mudança limitada e 7 que defendem a mudança substantiva. O Gráfico 2 mostra como essas posições se distribuíram no tempo.

³³ Cabe frisar que para compreender a paisagem intelectual geral sobre o tema, aqui a pergunta foi colocada de maneira mais ampla do que a pergunta específica desta pesquisa, que pretende alcançar estritamente a orientação normativa da política, e exclui do foco da análise, por exemplo, seus aspectos formais.

Gráfico 2 – Distribuição dos posicionamentos dos autores no tempo (2004–2020)



Fonte: a autora (2021).

Nota-se que a ênfase na continuidade foi a posição prevalecente se considerado o total dos estudos revisados, com maior expressão em 2016. Entre os primeiros nove trabalhos produzidos acerca do assunto (2004–2010), ainda no decorrer dos governos Lula, a continuidade era praticamente consensual entre os autores. As controvérsias na literatura começaram a se intensificar a partir dos anos seguintes, já findo os mandatos presidenciais, quando não só aumentou a produção sobre o tema, como também se diversificaram os posicionamentos, que passaram a incluir mais trabalhos defendendo a mudança em diferentes graus, com destaque para os cinco integralmente nesse sentido, logo em 2011 e 2012. Essa inflexão sugere que, não obstante a variedade de posições advindas com o aumento da produção, tomar o período passado em perspectiva, isto é, com maior distanciamento do momento vivido, abriu espaço para que se identificassem mais nuances sobre o fenômeno.

A segunda posição predominante entre os autores, observada de 2011 a 2019, é de que teria havido mudança limitada. Por último aparece a mudança substantiva, também observada mais nesse intervalo. Portanto, entre os defensores da mudança sobressai uma posição mais ponderada, que destaca também continuidades em relação ao período precedente, reforçando, ainda que parcialmente, a posição dominante em favor da continuidade.

Feita essa descrição mais geral, apresentam-se os resultados relativos à pergunta da revisão, primeiro organizados no Quadro 7 e depois descritos abordando-se os principais aspectos analisados e argumentos empregados pelos autores. Começa-se pelos polos extremos do continuum e por último traz-se a posição intermediária, que demonstra certa conciliação entre os dois primeiros.

Quadro 7 – Trabalhos selecionados e suas ênfases

(continua)

Ênfase	Referência	Tipo de Produção	Periódico/Programa de Pós-Graduação	Área predominante do autor
Ênfase na continuidade	LOUREIRO, 2020	Artigo de Periódico	Latin American Perspectives	Economia
	MASCARENHAS, 2019	Artigo de Periódico	Revista Textos & Contextos Porto Alegre	Serviço Social
	SALLUM JR; GOULART, 2016	Artigo de Periódico	Rev. Sociol. Polit.	Sociologia/Ciência Política
	LEUBOLT, 2016	Capítulo de livro	-	Economia
	SOUSA, 2016	Tese de Doutorado	PPG Ciência Política – UFRGS	Ciência Política
	TOMAZINI, 2016	Tese de Doutorado	PPG Ciência Política – UNICAMP	Ciência Política
	REZENDE, 2016	Dissertação de Mestrado	PPG Ciência Política – UFG	Ciência Política
	MUSTAFA, 2015	Artigo de Periódico	Temporalis	Serviço Social
	HUNTER, 2014	Artigo de Periódico	Journal of Politics in Latin America	Ciência Política
	KAUCHAKJE, 2014	Artigo de Periódico	Latin American Policy	Ciência Política
	BITHER-TERRY, 2013	Tese de Doutorado	Dep. Ciência Pol. (University North Carolina)	Ciência Política
	PACHECO, 2013	Tese de Doutorado	PPG Política Social – UnB	Serviço Social
	MACIEL, 2013	Paper de evento	-	História
	GRISOTTI; GELINSKI, 2010	Artigo de Periódico	Revista Katálysis	Sociologia
	TOMAZINI, 2010	Artigo de Periódico	Carta Internacional	Ciência Política
	COSTA, 2009	Artigo de Periódico	Ciência & Saúde Coletiva	Ciências Sociais
	PAIVA; MATTEI, 2009	Artigo de Periódico	Revista Textos & Contextos Porto Alegre	Economia/Serviço Social
	DRUCK; FILGUEIRAS, 2007	Artigo de Periódico	Revista Katálysis	Economia/Sociologia
	FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007	Livro	-	Economia
	CÂMARA NETO; VERNENGO, 2006	Texto para discussão	-	Economia
ALMEIDA, 2004	Artigo de Periódico	Novos Estudos – CEBRAP	Ciência Política	
Mudança substantiva	JACCOUD, 2019	Capítulo de livro	-	Sociologia
	SILVA, 2015	Artigo de Periódico	Revista de Políticas Públicas	Serviço Social
	LÍCIO, 2014	Artigo de Periódico	Revista do Serviço Público	Administração Pública/Públicas
	COELHO, 2013	Capítulo de livro	-	Ciência Política
	MENDOSA, 2012	Tese de Doutorado	PPG Sociologia – USP	Sociologia
	MONTEIRO, 2011	Dissertação de Mestrado	CPDOC – FGV	Administração Pública/Públicas
	VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009	Artigo de Periódico	Ciência & Saúde Coletiva	Administração Pública/Públicas

(conclusão)

Ênfase	Referência	Tipo de Produção	Periódico/Programa de Pós-Graduação	Área predominante do autor
Mudança limitada	ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019	Livro	-	Ciência Política
	KERSTENETZKY, 2019	Capítulo de livro	-	Ciência Política
	FENWICK, 2017	Artigo de Periódico	Policy Studies	Ciência Política
	LÉDA, 2017	Dissertação de Mestrado	PPG Ciências Sociais – UNIFESP	Ciências Sociais
	FAGNANI, 2017	Artigo de Periódico	Texto discussão – Inst. Economia – UNICAMP	Economia
	CONDÉ; FONSECA, 2015	Artigo de Periódico	Dados	Ciência Política
	COSTA, 2015	Tese de Doutorado	PPG Economia (Desenv.) – UFRGS	Economia
	RICZ, 2014	Artigo de Periódico	federalismi.it	Economia
	LEUBOLT, 2014	Artigo de Periódico	Global Labour University Working Paper	Economia
	FEIL, 2014	Dissertação de Mestrado	PPG Economia (Desenv.) – UFRGS	Economia
	BARBOSA, 2013	Dissertação de Mestrado	PPG Ciência Política - UnB	Ciência Política
	DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012	Artigo de Periódico	Rev. de Estudos e Pesquisas sobre as Américas	Ciência Política
	BOITO JUNIOR, 2012	Paper de evento	-	Ciência Política
FAGNANI, 2011	Artigo de Periódico	SER Social	Economia	

Fonte: a autora (2020).

2.2.1 Ênfase na continuidade

Autores que enfatizam a continuidade a identificam, sobretudo, no conteúdo de base ou na lógica “de fundo” da estratégia de combate à pobreza intercorrida sob o governo Lula. Responsáveis pela maior parte dos estudos revisados, suas contribuições podem ser organizadas em três agendas mais ou menos distintas. Uma primeira, que encerra parte considerável desses trabalhos, associa as escolhas de Lula em matéria de política social ao modelo de desenvolvimento neoliberal, assumindo uma postura crítica frente ao seu governo, no sentido da manutenção ou mesmo do aprofundamento das estratégias geradoras de pobreza do período Cardoso. Outra parcela da literatura é mais ponderada quanto ao neoliberalismo de ambos os governos e enxerga neles um contínuo processo de expansão da inclusão social, apesar de variações. Há, por fim, um conjunto de autores ligados à análise de políticas públicas, empenhados em explicar os mecanismos indutores das escolhas recorrentes dos *policy makers*.

Os autores da vertente crítica defendem que a política social do governo Lula é, em essência, idêntica à de Cardoso. Argumenta-se que sua aceitação do neoliberalismo preservou a prioridade à política focalizada — geradora apenas de resultados superficiais e compensatórios — e descuidou de políticas sociais universais, como a saúde, a educação e o saneamento, essas sim, potencialmente mais efetivas em produzir impactos estruturais sobre a pobreza e a desigualdade (GRISOTTI; GELINSKI, 2010; COSTA, 2009; CÂMARA NETO; VERNENGO, 2006; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; PAIVA; MATTEI, 2009; MASCARENHAS, 2019; MUSTAFA, 2015). O fim primordial das políticas focalizadas seria a substituição das universais, fazendo sobra recursos para cumprir os compromissos com a dívida pública e com a produção de elevados superávits primários (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; PAIVA; MATTEI, 2009; COSTA, 2009).

Alega-se também que a expansão do Bolsa Família ocorreu à custa da redução dos investimentos nas políticas universais (ALMEIDA, 2004; COSTA, 2009; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; PAIVA; MATTEI, 2009), revelando que não tratar-se-ia apenas da hegemonia do neoliberalismo, mas de uma escolha estratégica do governo de não enfrentamento à ordem econômica consolidada no período anterior (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Quanto a isso, Costa (2009) alega que dado o equilíbrio alcançado nas contas públicas, nenhum dos dois governos esteve sob limitações fiscais tão críticas a ponto de impedir a implementação dos compromissos universalistas firmados em 1988. Isso reforçaria a evidente opção de Lula por continuar um modelo limitado

de proteção social, assentado em um frágil diagnóstico dos desafios sociais (ALMEIDA, 2004) e que desmonta a “ideia-força do direito social” (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 188).

Outra crítica comum é à intensificação de políticas de inclusão via mercado, como a valorização do salário mínimo e a própria política de transferência de renda (LOUREIRO, 2020; PACHECO, 2013; MACIEL, 2013). Elas continuariam explicitando a noção de que a pobreza é um problema dos indivíduos e suas famílias, ignorando suas causas estruturais e a responsabilidade do Estado (GRISOTTI; GELINSKI, 2010; PAIVA; MATTEI, 2009; PACHECO, 2013; MUSTAFA, 2015). Aliadas a subsídios para prestação privada de serviços e à inclusão creditícia, essas políticas teriam se voltado a ampliar o mercado consumidor, sustentando “o ciclo de reprodução do capital” (MACIEL, 2013, p. 14), bem como facilitado a transferência de renda para o capital financeiro (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; MASCARENHAS, 2019; MUSTAFA, 2015). Por conta disso, defende-se que “os índices de concentração de renda pouco se alteraram, havendo, inclusive, aumento da renda dos extratos mais ricos da população.” (MACIEL, 2013, p. 13).

Sendo assim, de acordo com esses autores o governo Lula teria não apenas mantido, mas aprofundado o neoliberalismo na política social, “levando-o às suas últimas consequências” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 30). O argumento central é o de que as políticas buscaram produzir algum alívio e mitigar os danos do capital em vez de impor limites a ele (PAIVA; MATTEI, 2009) ou mesmo transformar as estruturas que criaram e mantêm a pobreza (MUSTAFA, 2015). Portanto, não teria havido ruptura com o núcleo duro do neoliberalismo. A inclusão operada dentro da ordem neoliberal definiria o governo Lula no máximo como um “neoliberalismo reciclado” (MACIEL, 2013) ou, como propõe Loureiro (2020), uma “variante de neoliberalismo redutora da pobreza”. Nas palavras do autor,

os governos do PT foram, no entanto, ainda uma variedade de neoliberalismo em que o horizonte da mudança foi limitado à inclusão de indivíduos como consumidores nos sistemas privatizados e mercantilizados de provisão. Nenhuma opção clara foi feita em favor da saúde pública, educação ou habitação; em vez disso, foram oferecidos subsídios consideráveis e diversos estímulos que tornaram o setor privado o principal provedor desse último. Em outras palavras, o governo buscou ativamente mercantilizar o acesso a serviços essenciais. Além disso, isso foi sustentado por um processo de inclusão financeira patrocinado pelo Estado, uma dimensão de mercantilização por direito próprio, que levou ao crescente endividamento da população. Como resultado, os indivíduos e famílias foram ainda mais sujeitos aos imperativos do mercado para se reproduzirem. (LOUREIRO, 2020, p. 67, tradução nossa)

Um posicionamento alternativo e menos condenatório em relação a ambos os governos é encontrado em Sallum Jr. e Goulart (2016), Leubolt (2016), Hunter (2014) e Kauchakje (2014), que compõem o segundo grupo de estudos supramencionados. Para eles, com diferentes

gradações, tanto Lula quanto FHC buscaram realizar as aspirações constitucionais, dando ao combate à pobreza um papel importante na agenda pública, ao mesmo tempo em que se articularam com ações em prol do mercado. Lula seria, assim, mais um presidente a avançar em matéria de política social, tendo como referência a Constituição de 1988 e as políticas iniciadas por FHC (HUNTER, 2014). Sallum Jr. e Goulart (2016) sublinham que nenhum dos presidentes aplicou o neoliberalismo estrito, e sim o fizeram seletivamente, aderindo ao mesmo

ideário liberal moderado e pouco ortodoxo, sem consistência doutrinária [...] [que] valoriza a sociedade mercantil, o capitalismo, mas não exclui, e até admite, a intervenção do Estado, seja para reduzir as diferenças materiais e culturais muito grandes do país, seja para promover a expansão da riqueza e a capacidade de competitividade internacional do país. (SALLUM JR.; GOULART, 2016, p. 131)

Para estes últimos autores, políticas de cunho mais neoliberal tiveram algum relevo em ambos os governos, em diferentes momentos, sobretudo quando a questão da estabilidade monetária foi crítica. Mas, ao mesmo tempo, pressões por inclusão social sempre fizeram parte do ideário desenvolvimentista brasileiro que foi, nesses governos, ajustado aos padrões liberais dominantes. Ter-se-ia produzido, portanto, uma espécie de “liberal-desenvolvimentismo” enfatizado, sobretudo, no segundo governo de Lula, embora tenha sido aplicado, em alguma medida, no primeiro de FHC. Leubolt (2016) também vê em Lula a mesma orientação “neoliberal inclusiva” de Cardoso. Mesmo que se percebam diferenças, por exemplo, na interrupção das privatizações e na recusa à filantropia do Comunidade Solidária, Lula teria persistido no esforço de reduzir a pobreza e nas transferências de renda, já iniciado por FHC.

Ainda entre partidários da continuidade há uma terceira parcela da literatura, interessada em explicar porque as escolhas de Lula foram semelhantes às de FHC, no tocante aos instrumentos adotados no combate à pobreza. Em geral, as razões estão na aceitação de elementos institucionais e/ou ideacionais herdados do período precedente (TOMAZINI, 2016; 2013; 2010; SOUSA, 2015; 2016; REZENDE, 2016; BITHER-TERRY, 2013).

Para Bither-Terry (2013), a abdicação do Fome Zero pela já conhecida transferência condicionada de renda é uma estratégia que perdurou por possuir uma abordagem simples e funcional, baseada no legado institucional anterior, diferentemente da complexidade que acompanhava o Fome Zero. Haveria, portanto, menos obstáculos à sua aceitação e implementação. Conforme o autor,

a implementação do programa [Fome Zero] falhou inicialmente em 2003 porque o design era muito complexo e não se engajou construtivamente com os legados políticos do governo Fernando Henrique Cardoso. Ao contrário do Cartão Alimentação, o Bolsa Família representava um programa mais simples, construído com base nesses legados. (BITHER-TERRY, 2013, p. iii, tradução nossa).

Os trabalhos das autoras Tomazini (2016; 2013; 2010), Rezende (2016) e Sousa (2016) merecem destaque por empregarem referenciais de análise que admitem as ideias como variáveis explicativas também relevantes, integrando-as às dimensões das instituições e interesses, tradicionalmente observadas na Ciência Política. Em seus estudos, as explicações para a ausência de ruptura entre as políticas desses governos se situam, em alguma medida, no campo das ideias dos *policy makers* e sua maior inclinação a um ou outro tipo de política.

Rezende (2016) se fia no conceito de regime de políticas públicas de Howlett et. al., buscando articular ideias, arranjos institucionais e interesses. A autora analisa documentos de 2003, de reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), discursos de deputados, jornais impressos e o relatório da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara Federal. Ela procura mostrar que a renúncia do Fome Zero e da renda básica universal se deve à maior abertura do regime de políticas públicas aos programas de transferência de renda, em específico os condicionados, por seu maior alinhamento ao paradigma neoliberal, difundido por organizações internacionais. Assim, apesar da intenção do governo de implementar o Fome Zero, teria sido mais viável politicamente adotar o Bolsa Família. A centralização do processo decisório na Presidência da República, com o alheamento de importantes instâncias de discussão como a CSSF e o CNAS teriam contribuído para o sucesso da agenda do Executivo.

Tomazini (2016; 2010) defende que o abandono do Fome Zero em favor do Bolsa Família consolidou o paradigma do capital humano que já vinha se desenvolvendo desde os anos 1990. Com base no ACF e em entrevistas com atores pré-selecionados, sobretudo, da burocracia federal, ela explica que a persistência do modelo se deve à permanência e predominância de membros da “coalizão do capital humano” dentro do governo e ao enfraquecimento da “coalizão da segurança alimentar”, que sustentava o Fome Zero, mas que havia perdido o poder de influência do início de 2003. Portanto, crenças orientadas ao investimento em saúde e educação de gerações futuras teriam prevalecido sobre as que concebiam a fome e a insegurança alimentar como pontos nevrálgicos da pobreza. Além disso, a coalizão do capital humano teria se aliado estrategicamente à minoritária “coalizão da renda incondicionada” — ainda que esta defendesse a renda universal e não condicional — para fazer pressão pela unificação dos programas de transferência de renda (TOMAZINI, 2016, p. 396).

Em um dos seus trabalhos (TOMAZINI, 2016) a autora ainda aborda ligeiramente a existência de uma quarta coalizão: a dos “reformadores socioassistencialistas”, formada por profissionais da assistência social, cuja crença fundamental seria a de que a pobreza provém da insuficiência de serviços aos mais vulneráveis. Seria uma coalizão retardatária, ocupada em reformular os programas de transferência de renda, vinculando-os aos serviços de saúde e

psicossociais. A coalizão, porém, resta pouco explorada nesse e em outros trabalhos da autora, incluindo o mais recente sobre o assunto (TOMAZINI, 2019).

Sousa (2016), por fim, sustenta que a continuidade na agenda de políticas de combate à pobreza remonta ao governo Sarney, conclusão derivada principalmente de entrevistas com membros da burocracia federal e da política institucional. Utilizando o modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, alega que Lula gerou um “incrementalismo pontual” sobre as políticas: aumentou o orçamento da área social e ampliou os programas de transferência de renda, mas não alterou seu “DNA”, pois continuou definindo a pobreza como ausência de renda ou de alimentos, mantendo políticas focalizadas e condicionadas e distribuindo alimentos ou recursos financeiros (SOUSA, 2016, p. 168 e 173). As mesmas escolhas dever-se-iam a atores com poder de agenda, especialmente os burocratas — incumbidos de apresentar propostas técnicas — que geraram estabilidade decisória, contribuindo para a permanência de dadas ideias na agenda de políticas, em nome do pragmatismo e do evitamento de conflitos.

Em suma, os estudos que, de um modo ou de outro, enfatizam a continuidade olham, em geral, para o conteúdo básico, ou os aspectos subjacentes das escolhas governamentais em matéria de política pública, e enxergam nisso uma ausência de ruptura em relação ao período anterior. Destarte, haveria continuidade e até mesmo aprofundamento da intencionalidade por trás das políticas adotadas, mantendo-se o mesmo status quo, que configuraria o período Lula como “parte da mesma história”, para ficar nas palavras de Sallum Jr. e Goulart (2016).

Nota-se que o primeiro grupo de autores possui um olhar mais exigente em relação ao que deveria ter sido o governo Lula em matéria de combate à pobreza. Talvez tomando como referencial a histórica oposição do PT ao neoliberalismo e ao governo FHC, a expectativa era a de que esse governo deveria ter se esforçado mais no sentido de romper com os padrões de atuação anteriores, buscando uma perspectiva de proteção social mais universalista e pautada na condição de cidadania dos indivíduos pobres, além de atuar mais fortemente sobre a desigualdade na distribuição de renda. Ainda que mudanças nas condições de vida dos pobres sejam reconhecidas, relativiza-se a sua magnitude face ao que poderia/deveria ter sido.

Já o segundo grupo de autores ameniza o viés negativo atribuído pelo primeiro ao governo Cardoso, colocando os esforços de ambos os governos — FHC e Lula — no mesmo patamar de avanços medianos. Ao fazê-lo, buscam mostrar que o desenvolvimento com inclusão social sempre foi um padrão de resposta do sistema político às demandas desenvolvimentistas, ainda que entremeado por orientações neoliberais.

O último grupo apresenta um posicionamento menos valorativo, atentando-se para os mecanismos que levaram à estabilidade de um determinado modelo de política social ao longo

dos dois governos. Seu olhar se dirige a elementos do jogo político e atribui menos relevância ao modelo de desenvolvimento como condição explicativa. Destacam-se as perspectivas focadas nas ideias para explicar o conteúdo fundamental das políticas públicas.

2.2.2 Mudança substantiva

Os autores que argumentam em prol de uma mudança substantiva na política de combate à pobreza manifestam uma visão predominantemente otimista e positiva em relação ao governo Lula. Seus trabalhos abordam uma série de aperfeiçoamentos ligados, sobretudo, ao desenho institucional e à gestão do Bolsa Família, anunciando o Programa como lócus de inovações de diversas ordens. Ressalte-se que apesar de referentes a aspectos institucionais, as modificações não são concebidas como meras formalidades, mas sim como indicativos do efetivo compromisso do novo governo com a inclusão social. Usam-se termos como “novo”, “significativo”, “inovação”, “profundo”, “substantivo”, para descrever as mudanças do período.

Para essa parte da literatura “a partir de 2003 os Programas de Transferência de Renda no Brasil parecem atingir um novo patamar no seu conteúdo e forma de gestão quando se inicia o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (SILVA, 2015, não p.). Ganham destaque a unificação dos programas de transferência de renda previamente existentes e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Juntamente com o incremento dos recursos orçamentários, argumenta-se que a mudança fortaleceu e consolidou esse tipo de política como instrumento de combate à pobreza e facilitou sua expansão massiva. Além disso, a nova estrutura institucional teria implicado na simplificação e racionalização da gestão, endereçando a problemática convivência de programas concorrentes e sobrepostos, coordenados por diferentes ministérios, mediante a centralização da gestão em um único órgão. A coordenação centralizada viria a refrear fatores como a dispersão do comando e o desperdício de recursos, bem como tornar mais precisa a focalização, evitando tratamentos distintos entre indivíduos (SILVA, 2015; COELHO, 2013; VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009).

De acordo com Monteiro (2011, p. 61), ainda que a estratégia de Lula tenha sido construída incrementalmente, a partir das políticas pré-existentes, a “integração dos programas de transferência de renda representa um momento de mudança de paradigma”. Se as primeiras iniciativas do presidente foram cruciais para, simbolicamente, firmar seu compromisso com o enfrentamento à fome e à pobreza de um modo que não estava posto tão centralmente pelo

governo anterior³⁴, a posterior unificação dos programas teria trazido ganhos substanciais ao público beneficiário.

Para Coêlho (2013, p. 204) “com o Programa Bolsa Família, o ciclo da política pública apresenta significativa reformulação em termos de desenho institucional”. O autor lista melhorias nas regras e forma de operação, tais como a unificação do cartão para saque dos benefícios e a revisão da renda per capita definidora do público-alvo com vistas a alcançar a totalidade da população pobre (COÊLHO, 2013). Jaccoud (2019) ainda cita a alteração, mais ao final do governo Lula, nas regras de permanência das famílias no Programa, passando a admitir que elas continuassem como beneficiárias no caso do aumento temporário da renda, o que antes causava desligamento imediato. Isso revelaria a preocupação do governo não apenas em atingir as famílias em situação de pobreza em um dado momento, mas também as que corresse o risco de estar, mostrando uma orientação mais preventiva do que compensatória.

Já Lício (2014) evidencia três “aspectos inovadores” em matéria de gestão: os sistemas de informação geridos nacionalmente e mantidos pelos governos subnacionais, que permitiram melhor acompanhamento das famílias e maior autonomia para os gestores municipais; a implementação de um modelo de gestão por resultados junto aos governos subnacionais, condicionando apoio financeiro a bons resultados nas gestões locais (o Índice de Gestão Descentralizada); e a criação do Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades do PBF, composto por representantes dos três entes federados nas áreas de saúde, educação e assistência social, com o objetivo de melhorar a articulação intersetorial e intergovernamental. Por conta desses aprimoramentos, argumenta a autora, seriam visíveis melhorias na focalização e na diminuição da desigualdade, o reconhecimento nacional e internacional do Programa e sua legitimação perante à sociedade e governos subnacionais.

Do ponto de vista da garantia de renda, o Bolsa Família teria significado um avanço considerável, mesmo admitindo-se limitações como o baixo valor dos benefícios, seu consequente potencial restrito de superação da pobreza e a não condição de direito (COÊLHO, 2013, JACCOUD, 2019, SILVA, 2015). Jaccoud (2019) afirma que apesar de o benefício não ser um direito legalmente assegurando, o governo teria conseguido praticamente universalizar a cobertura do público-alvo, incluindo um segmento da população até então debilmente atendido — o dos trabalhadores pobres urbanos. Para a autora, antes dos governos do PT “predominavam para esse público as políticas descontínuas e precárias de oferta de produtos de

³⁴ A autora se refere ao discurso de posse destacando o combate à fome, à primeira reunião ministerial solicitando a colaboração dos ministérios para a realização do Fome Zero e à “Caravana contra a Fome”, com a proposta de os ministros terem contato direto com a pobreza em alguns municípios (MONTEIRO, 2011, p. 56-58).

primeira necessidade, com destaque para a distribuição das chamadas ‘cestas básicas’ por iniciativa voluntária de gestões municipais” (JACCOUD, 2019, p. 174). Seu argumento básico é que os governos Lula teriam rompido com o foco na “pobreza imerecida”, pois o critério para a intervenção estatal passou a ser a pobreza em si, independente da incapacidade para o trabalho.

Ainda no sentido de uma tentativa de universalização de uma renda mínima, Silva (2015) e Coêlho (2013) salientam a Lei da Renda Básica de Cidadania, proposta encabeçada desde os anos 1990 pelo senador Eduardo Suplicy, mas sancionada apenas no governo Lula, sendo o Brasil o primeiro país a instituí-la, ainda que não a tenha implementado efetivamente.

Além dos efeitos imediatos sobre a renda, outra distinção os governos seria a integração do Bolsa Família com outras políticas universais, buscando o impacto intergeracional sobre a pobreza (LÍCIO, 2014; SILVA, 2015). Em 2014, Lício escreveu: “a abordagem desse problema hoje é algo muito diferente do que uma década atrás, e, em grande parte, isso se deve ao Programa Bolsa Família” (LÍCIO, 2014, p. 315-316). A ênfase do Programa na articulação com serviços de saúde, educação e assistência social mostraria que as transferências não são fins em si mesmas, mas meios de garantir o acesso das famílias a esses serviços.

Nesse sentido, realça-se a exitosa integração do PBF à política de assistência social, que teria sofrido reformulações profundas a partir do governo Lula, com destaque para a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. A associação do PTC a um sistema universalizado e público de assistência social, teria “alarg[ado] substantivamente o escopo da proteção social”, e viabilizado superar a oposição entre universalismo e focalização (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009, p. 731).

Mas o principal ganho estaria na superação do viés assistencialista e filantrópico característico da política social no período FHC — seja pelas ações pontuais e com recursos limitados, seja pela oferta de serviços via organizações da sociedade civil. A concepção da assistência social como política de direito esteve no cerne das ideias defendidas historicamente pelas assistentes sociais, representando uma relevante vitória da coalizão (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009; MENDOSA, 2012). Conforme Bichir e Gutierrez (2019), no governo de Lula se abriu uma janela de oportunidade e essas ideias ganharam espaço. A política de assistência social passou a ser responsabilidade do Estado, por meio da provisão direta de serviços contínuos, organizados e capilarizados. Para Mendosa (2012),

Não foi outra a atuação das assistentes sociais desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social: fazer ver e fazer crer que outra política de assistência social, distinta do assistencialismo vigente até então, seria possível. Desse ponto de vista, elas venceram. Ao impor com tamanho sucesso seu projeto político, este acabou por constituir a base de atuação das demais intervenções do governo Lula no âmbito da superação da pobreza (MENDOSA, 2012, p. 201).

Enfim, para essa parcela da literatura as melhorias trazidas pelo Bolsa Família representaram mais do que aprimoramentos formais. Pelo contrário, a consolidação do modelo introduzido pelo Programa — em seus aspectos de gestão, abrangência, estrutura ou desenho institucional — revelaria uma forma nova de enfrentar o problema da pobreza, elevando a política nessa área a outro nível. Conforme Jaccoud (2019, p. 181) isso se deve às políticas de renda terem se desenvolvido ao abrigo de uma coalizão política favorável à “intervenção redistributiva do Estado”, diferentemente do governo anterior. Embora a pobreza tenha sido objeto da ação estatal nos anos 1990, as políticas teriam se desenvolvido sob um viés residualista e avesso ao modelo universalista e aberto à ampliação do gasto social, como acolhido na Constituição de 1988 (JACCOUD, 2019).

É interessante como o olhar dessa parcela da literatura para os pormenores institucionais da política pública leva a conclusão muito diferente daqueles que defendem a continuidade da racionalidade mercadológica e focalizada, ao analisar a estratégia de combate à pobreza no âmbito do modelo de desenvolvimento. Aqui, a análise não questiona ou sugere a transformação das estruturas institucionais responsáveis pela pobreza e pela desigualdade, mas propõe-se a investigar modificações dentro da ordem estabelecida, considerando “mudança significativa” aquilo que se conseguiu alcançar dentro dela.

2.2.3 Mudança limitada

Vistas as duas posições mais extremadas, há trabalhos mais ponderados que se centram, sobretudo, nas estratégias concretas empregadas pelos governos. Em geral, admite-se a permanência de aspectos duros nas políticas de Lula, convivendo com mudanças em aspectos secundários, mormente ligados a melhorias incrementais. Embora não defendam a continuidade do modo enfático como fazem alguns autores do primeiro grupo, essa parte da literatura não acredita que as mudanças representem alterações substantivas no conteúdo das estratégias, como advogam os do segundo. A preservação de políticas restritivas ao gasto social herdadas do período anterior frequentemente está na origem dos motivos pelos quais as mudanças não teriam sido mais profundas, talvez esbarrando no limite do possível.

Diferentemente de alguns partidários da continuidade, os impactos nas condições de vida da população pobre — como a redução da pobreza, da desigualdade e o aumento na renda — não são vistos aqui como superficiais. Há um reconhecimento de que eles foram mais vigorosos sob os governos do PT e de que foram significativos, ainda que limitados. As insuficiências se fariam ver na ausência de mudanças mais basilares, sobretudo na permanência

da concentração de riqueza no setor financeiro e no ritmo lento de redução das desigualdades (KERSTENETZKY, 2019; ARRETICHE; MARQUES; FARIA, 2019; CONDÉ, FONSECA, 2015; COSTA; 2015; LÉDA, 2017).

O principal foco dessa parte da literatura está nas estratégias concretas adotadas pelos governos. Afirma-se que o governo Lula preservou a estratégia de redução da pobreza baseada nas transferências monetárias introduzidas por FHC, apoiando-se na existência de instituições e políticas já criadas para então fazer modificações incrementais³⁵. Expandiu-se o número de beneficiários, aprimorou-se o desenho e ampliou-se o escopo da política de transferência de renda, bem como se avançou em se tratando de estruturação institucional, gestão e implementação (ARRETICHE; MARQUES; FARIA, 2019; FENWICK, 2017; BARBOSA; 2013). A principal estratégia dos governos do PT teria consistido “em emendamentos, revisões e adições a políticas já existentes, sob a forma de novas camadas de legislação e formatação de distintos arranjos institucionais” (ARRETICHE; MARQUES; FARIA, 2019, p. 465).

O consenso em torno do modelo do Bolsa Escola teria gerado fortes incentivos políticos para que não se alterasse substancialmente a agenda nessa área (BARBOSA; 2013), mas algum grau de inovação era esperado no enfrentamento à pobreza, dadas as históricas diferenças programáticas entre PT e PSDB, e os ataques do PT “da oposição” às políticas de Cardoso. Por conseguinte, o governo teria aderido a uma estável “continuidade com mudança” (FENWICK, 2017, p. 217, tradução nossa), assegurada, principalmente pelos atores da administração pública dentro do MDS, foro em que Lula e o ministro Ananias tinham amplo controle (ARRETICHE; MARQUES; FARIA; 2019; FENWICK, 2017; BARBOSA; 2013).

Também são exploradas mudanças em termos de objetivo e discurso, que não indicam alterações na substância da política, mas em seu enquadramento. Fenwick (2017) pontua que enquanto os PTCs de FHC visavam cumprir seus planos para a educação e eram dispostos como paliativos, em Lula foram apresentados com o objetivo claro de aliviar a pobreza. Investiu-se na retórica do Bolsa Família como um programa simples, fácil de usar, administrar e em constante melhoria, bem como no fortalecimento da imagem do governo federal (associado à figura do presidente) como principal provedor de políticas para os pobres (FENWICK, 2017). A ideia de “cidadania” também foi resgatada em slogans como o “Brasil para Todos”, em uma aproximação com a noção socialdemocrata de direitos sociais (LEUBOLT, 2014).

Uma parte dessa literatura também analisa a política de combate à pobreza à luz da sua relação com a estratégia de desenvolvimento (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012; RICZ, 2014;

³⁵ Predomina aqui a noção de incrementalismo derivada do modelo de Baumgartner e Jones (FENWICK, 2017; BARBOSA; 2013) e de *layering* do trabalho de Mahoney e Thelen (ARRETICHE; MARQUES; FARIA, 2019).

CONDÉ; FONSECA, 2015; FAGNANI, 2011, 2017; FEIL, 2014; COSTA, 2015; BOITO JUNIOR, 2012; LÉDA, 2017; LEUBOLT, 2014). O consenso mantido entre as elites acerca do controle da inflação e do endividamento público teria sustentado a manutenção do tripé macroeconômico ortodoxo de FHC, com elevada taxa de juros, austeridade fiscal e câmbio flutuante (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012). A prioridade à obtenção de superávits primários para pagamento de juros e amortizações financeiras teriam continuado a restringir o gasto social (FAGNANI, 2011, CONDÉ; FONSECA, 2015). No ministério da Fazenda, defensores do Estado Mínimo favoráveis às ideias neoliberais na área social (colaboradores de instituições internacionais e do governo anterior) primariam pela focalização do gasto, com prioridade para os programas de transferência de renda direcionados aos mais pobres, em oposição a políticas universais de bem-estar como previsto na CF/88 (FAGNANI, 2011; 2017).

A diferença fundamental entre as gestões dos dois presidentes se faria ver principalmente a partir da segunda administração Lula, que teria apresentado melhor articulação entre os objetivos sociais e econômicos, combinando valorização da estabilidade monetária e disciplina fiscal com inclusão social. A política social teria não mais ocupado um lugar compensatório, mas sido tomada como prioritária e incluída no centro da estratégia de desenvolvimento, integrando as massas ao consumo mediante políticas focalizadas de redução da pobreza de caráter mais amplo do que no período anterior. Além da consolidação e ampliação do Bolsa Família, teriam destaque a valorização real do salário mínimo e o fortalecimento do sistema de crédito, especialmente para segmentos da população marginalizados do sistema bancário. O vigor do mercado de trabalho, a democratização do crédito e o aumento da renda, seja pelo salário mínimo, seja pelas transferências focalizadas, teriam impulsionado o mercado interno criando um círculo virtuoso (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012; RICZ, 2014; CONDÉ; FONSECA, 2015; FAGNANI, 2011, 2017; FEIL, 2014; COSTA, 2015; BOITO JUNIOR, 2012).

Diferentemente dos defensores críticos da continuidade, para a quase totalidade desses autores a maior atenção de Lula aos problemas sociais afasta seu governo do neoliberalismo dos anos 1990 (ou do próprio “liberalismo inclusivo”), mas sem romper com ele, aproxima-o de um tipo renovado de desenvolvimentismo em que o papel do Estado é reforçado e reorientado à inclusão social. As caracterizações da era Lula vão, assim, do simples termo “desenvolvimentismo” (COSTA, 2015) ou “neodesenvolvimentismo” (BOITO JUNIOR, 2012), a outros mais adjetivados como “nova plataforma de desenvolvimento” (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012), “desenvolvimentismo revisado” (RICZ, 2014), “desenvolvimentismo com características regressivas” (LÉDA, 2017) ou “estado

desenvolvimentista de bem-estar” (LEUBOLT, 2014)³⁶. O grande diferencial estaria na direção da intervenção governamental que, voltada à redução do “déficit social”, teria conseguido produzir resultados diferentes sobre a pobreza ao ressignificar os elementos das políticas anteriores (CONDÉ; FONSECA, 2015; COSTA, 2015; FEIL, 2014). Para Costa (2015, p. 5)

Desenvolvimentismo supõe a combinação entre visão, estratégia e coordenação para conduzir o país ao desenvolvimento desejado. Tipicamente envolve política industrial. A visão trazida por esse governo foi de crescimento baseado na inclusão social. [...] Um desenvolvimentismo recriado para dar conta das promessas não cumpridas no século XX. E que deixa inúmeras outras por cumprir.

As promessas não cumpridas se referem aos limites dos governos Lula. Em que pese o valor atribuído às conquistas e estratégias de sua administração, é frequente o argumento de que as mudanças esbarraram em questões importantes não enfrentadas. Acumulam-se expressões do tipo “pouco ousado”, “limite do possível”, “significativo, mas insuficiente”, ou “mudança com permanência” para descrever o período.

Kerstenetzky (2019) concebe que o governo Lula teve alguma aproximação com os ideais constitucionais universalistas ao prezar pela valorização do salário mínimo e pela formalização do trabalho — políticas mais abrangentes e protegidas pela lógica de direitos — em contraste com a política de transferência de renda, focalizada e não assentada em direitos. Por outro lado, o subfinanciamento na saúde e na educação revelaria “certa cegueira quanto ao potencial desenvolvimentista dos serviços”, frustrando a expectativa de um compromisso real com a socialdemocracia. Costa (2015) também aponta como limites a insuficiência e baixa qualidade desses serviços em comparação com outras economias em desenvolvimento.

Outro aspecto a impedir a caracterização do governo Lula como socialdemocrata, atestando os limites de sua administração, seria, fundamentalmente, o não enfrentamento ao entrave constitucional da regressividade do sistema tributário (KERSTENETZKY, 2019; ARRETCHÉ; MARQUES; FARIA; 2019; CONDÉ; FONSECA, 2015; FAGNANI, 2011; COSTA, 2015), já que o financiamento de uma “estrutura universal de oportunidades” (KERSTENETZKY, 2019) e a redução da desigualdade demandaria movimento na direção de uma arrecadação progressiva. Ter-se-ia, ao contrário, preservado o disposto na CF/88 e a legislação tributária aprovada em FHC. Conforme Arretche, Marques e Faria (2019, p. 472)

os limites alcançados pela democracia inclusiva pós-1988 estiveram diretamente associados ao teto possível da redistribuição derivado da estratégia de não alterar o desenho geral da Carta de 1988, vale dizer, o projeto de redistribuição combinado a padrões regressivos de tributação. Os níveis de renda e de bem-estar foram aumentados sem que os padrões de distribuição da riqueza fossem alterados.

³⁶ Note-se que o autor transitou da “mudança limitada”, em 2014, para a “continuidade” em 2016 (ver seção 2.2.1).

Na visão de Kerstenetzky (2019), a incompatibilidade entre os anseios universalistas da Constituição e a regressividade do sistema tributário

não pareceu representar um problema do ponto de vista do sistema de crenças dos principais protagonistas políticos do experimento redistributivo — as administrações petistas —, supondo que se tratasse de um sistema coerente: este alinhou a aspiração de elevar o padrão de consumo da população pobre e remediada em direção ao acesso a bens-símbolo da classe média, sonho operário legítimo, a elementos “economicistas” da equipe econômica, como o vício de reduzir desenvolvimento a crescimento do PIB, emprego e renda. Contudo, não foi um sonho social-democrata; nele não caberia, como não coube, a prioridade a serviços públicos universais, o duplo societário da social-democracia. A sociedade materializada no consumo público conjunto de bens e serviços sociais (KERSTENETZKY, 2019, p. 69).

Algumas tentativas de explicação para a ausência de modificações mais consistentes aparecem nesses trabalhos. A continuidade da política econômica austera, que contrariou expectativas da tradicional base de apoio do PT, é consensualmente atribuída ao receio dos agentes econômicos diante da iminente ascensão de Lula à presidência em um contexto de crise externa e baixo crescimento. Se a necessidade de restabelecer a confiança dos mercados levou à divulgação da Carta ao Povo Brasileiro no ano eleitoral, no início do governo teria condicionado a política econômica, com a preservação da ortodoxia (CONDÉ; FONSECA, 2015; RICZ, 2014; FENWICK, 2017; FAGNANI, 2011, 2017). A estreita fiscalização das ações de Lula pela mídia e pela oposição seriam outras razões pelas quais o presidente não teria podido operar mudanças radicais (FENWICK, 2017).

No segundo mandato, em um contexto econômico internacional favorável e diante dos efeitos positivos das políticas adotadas em seu primeiro governo, Lula teria estado em uma posição mais confortável para se concentrar no desenvolvimento social. Além disso, o abrandamento da hegemonia neoliberal (especialmente a partir da crise financeira internacional de 2008) teria produzido um ambiente mais aberto à atuação estatal. A retomada do crescimento teria reaquecido o mercado de trabalho, melhorado as contas públicas e a arrecadação, viabilizando a expansão do gasto (FAGNANI, 2011; RICZ, 2014), embora na visão de Leubolt (2014) a estratégia de gerar ganhos relativos aos pobres sem promover redistribuição consistente fosse mais difícil de manter em tempos de desenvolvimento econômico problemático. Assim, mantendo as sólidas políticas macroeconômicas herdadas de Cardoso, o governo teria priorizado a redução da pobreza e a expansão do mercado interno.

Nesse período, segundo Fagnani (2011, p. 61), “caminhou-se para a consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema”. Reduzidas as tensões entre focalização e universalização, elas teriam passado a ser vistas como complementares, com o

Bolsa Família e outras ações focalizadas caminhando junto com a consolidação dos universais SUAS e SUSAN (FAGNANI, 2011; 2017; RICZ, 2014; LEUBOLT, 2014).

Arretche, Marques e Faria (2019) explicam, ainda, que muito das expectativas frustradas pelos governos Lula decorrem do não entendimento de que transformações estruturais dependem não apenas de orientações programáticas, mas também dos legados recebidos e da interação estratégica entre atores políticos. Além disso, os governos do PT teriam aceitado as regras do jogo e operado dentro delas, no lugar de buscar alterá-las. Lula não teria tentado, por exemplo, eliminar arenas de veto ou suprimir a voz da oposição. E no que tange ao Bolsa Família, os conflitos teriam ficado circunscritos ao âmbito intrapartidário e intergovernamental.

Sendo assim, distintamente dos dois primeiros grupos de posicionamentos, os trabalhos que defendem uma mudança limitada se situam no meio-termo entre continuidade e mudança. Valorizam os avanços, mas não os consideram rupturas paradigmáticas. Melhorias no desenho institucional e na gestão, a expansão da cobertura da agora unificada política de transferência de renda, a atenção às políticas salarial e a creditícia e a melhor articulação entre objetivos sociais e econômicos corresponderiam a incrementos visíveis e importantes face ao que se tinha antes. Por outro lado, são consideradas mudanças pouco profundas por não terem atingido o âmago da estratégia, baseada na focalização com foco no consumo. Este núcleo teria permanecido preservado, sobretudo na negligência aos serviços sociais básicos e na não alteração das fontes básicas de financiamento da política social. Em suma, modificações importantes teriam existido na estratégia de combate à pobreza do governo Lula, mas teriam ficado “a meio do caminho”, não alcançando o ideal socialdemocrata constitucional.

Embora se esbocem algumas explicações, fica em aberto o quanto para esses autores os governos Lula poderiam ter ousado mais, não o fazendo por limitações externas, ou em vez disso, as políticas pré-existent teriam sido consideradas pelos seus representantes apenas “boas o suficiente”, nos termos de Fenwick (2017). Paira uma dúvida nem sempre explicitada sobre em que medida as escolhas do governo Lula resultaram da manutenção intencional do modelo restrito de proteção social (baseada no sistema de crenças dos atores políticos), e em que medida teriam sido limitadas por fatores exógenos. Teria o governo almejado mais, mas esbarrado no limite do possível ou teria sido possível ir além, rompendo com padrões distributivos pré-estabelecidos mediante perdas razoáveis de apoio político?

O Quadro 8 resume as características dos três grandes grupos de posicionamentos desenvolvidos nessa seção. Na seção seguinte, busca-se sintetizar suas contribuições e apontar possíveis lacunas da literatura, bem como a proposta dessa pesquisa frente a elas.

Quadro 8 – Posicionamentos encontrados na literatura

	Ênfase na Continuidade	Mudança Substantiva	Mudança Limitada
Foco dos trabalhos	Conteúdo de base / lógica “de fundo” das estratégias adotadas.	Aspectos formais das políticas.	Estratégias concretas adotadas.
Posicionamentos	<p>Permanência da orientação neoliberal com manutenção ou aprofundamento das estratégias geradoras de pobreza.</p> <p>Permanência da orientação “liberal-inclusiva” ou “liberal-desenvolvimentista”, com continuidade do processo de inclusão social.</p> <p>Permanência de elementos herdados do período anterior (ideias ou instituições), com reopção pela política focalizada de transferência de renda.</p>	<p>Inovações no desenho, abrangência, estrutura institucional, gestão e escopo da política de transferência de renda pré-existente, que representaram mudanças substantivas na abordagem ao problema da pobreza.</p>	<p>Melhorias incrementais em aspectos secundários da política de transferência de renda e introdução de outras políticas (de trabalho, renda e crédito), caracterizando um novo modelo de desenvolvimento combinando objetivos econômicos e sociais. Preservação de políticas restritivas ao gasto social, como a tributação regressiva e a ortodoxia econômica, com redução de pobreza via consumo, e negligência da provisão de serviços públicos universais. Afastamento do neoliberalismo e aproximação de um tipo de desenvolvimentismo ou da social-democracia, mas sem romper com o primeiro.</p>
Expressões emblemáticas quanto à intensidade da mudança	<p>“continuismo” (PAIVA; MATTEI, 2009; MASCARENHAS, 2019); “aprofundamento” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007); “ausência de ruptura” (PACHECO, 2013; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007); “passado que não quer passar” (PAIVA; MATTEI, 2009); “parte da mesma história” (SALLUM JR.; GOULART, 2016); “inalteração do status quo” (REZENDE, 2016); “herança maldita” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).</p>	<p>“novo patamar” (SILVA, 2015); “novo caráter e amplitude” (JACCOUD, 2019); “nova institucionalidade” (COELHO, 2013); “significativa reformulação” (COELHO, 2013); “inovação” (LÍCIO, 2014); “alargamento substantivo” (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009); “mudança de paradigma” (MONTEIRO, 2011); “muito diferente” (LÍCIO, 2014); “profunda modificação” (MENDOSA, 2012).</p>	<p>“relevante, mas pouco ousado”, “nos marcos do possível” (CONDÉ; FONSECA, 2015); “significativo, mas insuficiente” (KERSTENETZKY 2019); “continuidade com mudança” (FENWICK, 2017); “limite do possível”, “mudança com permanência” (COSTA, 2015).</p>
Caracterizações quanto ao modelo de desenvolvimento	<p>“neoliberalismo reciclado” (MACIEL, 2013); “variante de neoliberalismo redutora da pobreza” (LOUREIRO, 2020); “liberalismo-inclusivo” (LEUBOLT, 2016); “liberal-desenvolvimentista” (SALLUM JR.; GOULART, 2016)</p>	<p>(ausente)</p>	<p>“desenvolvimentismo” (COSTA, 2015); “neodesenvolvimentismo” (BOITO JR., 2012); “nova plataforma de desenvolvimento” (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012); “desenvolvimentismo revisado” (RICZ, 2014); “desenvolvimentismo com características regressivas” (LÉDA, 2017); “estado desenvolvimentista de bem-estar” (LEUBOLT, 2014)</p>

Fonte: a autora (2020).

2.3 MUDANÇA OU CONTINUIDADE: UM DEBATE EM ABERTO

Na seção anterior foram apuradas e organizadas, segundo o grau de mudança, as diferentes interpretações da literatura quanto à existência de continuidades e rupturas entre os governos Cardoso e Lula, no que concerne ao combate à pobreza. O propósito dessa digressão foi se apropriar do conhecimento já produzido sobre o assunto, compreender suas contribuições e limites, conformando um ponto de partida para situar a presente investigação.

Procurou-se realizar uma revisão abrangente tendo como condição fundamental a presença, nos estudos, de algum posicionamento quanto ao tópico. Dado que a produção foi selecionada primordialmente por esse critério, permitiu-se acolher sob o guarda-chuva “política de combate à pobreza”, uma série de recortes referentes a diferentes medidas de enfrentamento ao problema. Revisaram-se desde trabalhos que abordavam especificamente políticas de renda mínima, até a política de assistência social e outros que incluíam a política econômica, salarial, de emprego e inclusão creditícia.

Essas políticas, na visão do ACF, são outputs das discussões e do jogo conformado no interior do subsistema. Como tal, são materializações dos sistemas de crenças dos atores, estando imbuídas de intenções normativas. Então, tomando-se a concepção de política pública como a escolha de um curso de ação, importa menos quais foram os instrumentos analisados pelos autores e mais o que eles podem revelar sobre a direção das escolhas governamentais.

A literatura revisada apresentou uma diversidade de interpretações sobre o assunto, provenientes de distintos referenciais teórico-metodológicos e unidades de análise, como é característico das ciências sociais. Também não foi incomum as conclusões se combinarem ao nível de exigência do analista em relação às transformações esperadas do governo Lula — e conseqüentemente, sua avaliação quanto às escolhas governamentais. A variedade de respostas ao problema parece ser fruto dessa mistura de fatores.

A partir da revisão se dividiu a literatura entre partidários da continuidade e partidários da mudança, em diferentes graus. Observou-se que os posicionamentos se deram muito em função da dimensão da política pública em análise, em especial: os aspectos formais/institucionais das políticas; as estratégias concretas empregadas pelos governos; e o conteúdo subjacente a elas (Quadro 8). Quanto mais profunda a unidade de análise, mais as conclusões se afastaram da mudança e penderam para a continuidade.

De maneira geral, quando se abordam os resultados dos governos Lula comparativamente aos dos de FHC, há certo consenso de que houve redução da pobreza e melhoria nos indicadores sociais. As divergências são, sobretudo, quanto ao que isso teria

significado. Enquanto os defensores da mudança, em qualquer grau, enxergam nisso uma alteração significativa nos padrões de vida da população pobre, tendo em vista as condições anteriores, os partidários críticos da continuidade, talvez na expectativa de rupturas mais significativas, veem modificações superficiais e de baixa qualidade, sobretudo porque a desigualdade na distribuição de renda se manteve praticamente inalterada.

Já quando observadas as modificações nos aspectos institucionais, especificamente no Bolsa Família, nota-se uma porção da literatura mais abonadora da gestão Lula, e que as têm como reflexos de alterações substantivas na direção da política que vinha sendo implementada sob Cardoso. O fortalecimento da estrutura institucional, o incremento dos recursos orçamentários, a racionalização da gestão, as mudanças nas regras de operação, a massificação da cobertura, a articulação do Programa com as políticas de assistência social, saúde e educação, juntamente com a criação do SUAS e a aprovação da Lei da Renda Básica de Cidadania, apontariam, simbólica e materialmente, para o maior compromisso dos governos Lula com a redução da pobreza. Mais do que isso, marcariam uma mudança importante na forma de abordar o problema, já que corresponderiam a um esforço concreto no sentido da universalização da proteção social. Haveria, portanto, uma ruptura com o modelo residualista sob o qual as políticas de combate à pobreza teriam sido implementadas anteriormente, diferenciando as administrações de Lula profundamente da precedente. A maior evidência nesse sentido seria o acolhimento das demandas históricas da assistência social, que teriam dado a esse conjunto de políticas uma roupagem de “direito” não avistada antes.

Já os adeptos da “mudança limitada” consideram que essas alterações e adições, embora marquem uma diferença importante em relação à gestão anterior, não afetaram o núcleo da estratégia governamental a ponto de transformá-la substancialmente. Para essa parcela da literatura, as mudanças ligadas à política de transferência de renda ficaram na superfície, revisando aspectos periféricos, acrescentando camadas e até mesmo mudando o enquadramento da política, mas não rompendo com a preferência pela focalização ou pela inclusão via consumo. Aqui, revelando uma crítica não observada entre os defensores da “mudança substantiva”, os principais indicativos da prioridade a essa estratégia seriam o descuido dos serviços universais e a preservação do sistema tributário regressivo, que inviabilizaria a implementação de uma estrutura abrangente de oportunidades. Dessa forma, as melhorias na política de transferência de renda, aliadas à valorização do salário mínimo e à ampliação do acesso ao crédito parecem ter sido mais consequências bem-vindas do contexto econômico favorável (aproveitado proficuamente no sentido de reduzir o déficit social), e menos uma guinada propositada na rota de desenvolvimento que vinha sendo seguida.

Embora não avistem uma mudança radical de rumo, esses autores consideram que as mudanças promovidas nos governos Lula, por mais limitadas que tenham sido, distanciaram-no da lógica neoliberal do período FHC, no que tange à relação entre a política social e econômica. Se antes a primeira se encontrava em uma posição subordinada, agora, sob a égide do Estado, teria sido trazida para o centro da estratégia de desenvolvimento, configurando uma modalidade atualizada de desenvolvimentismo. Nesse ponto, os adeptos da “mudança limitada” dialogam parcialmente com a vertente mais ponderada da continuidade, para a qual Lula não teria aplicado uma política estritamente neoliberal. A diferença é que para os últimos, tampouco Cardoso teria tido essa orientação, pois a continuidade seria no sentido da manutenção de um status quo “liberal-inclusivo”, avaliado como relativamente positivo.

A constatação de que os governos Lula caracterizariam uma espécie de “pós-neoliberalismo” já não é compartilhada pelos defensores mais críticos da continuidade. Focados na lógica subjacente às estratégias adotadas, esses autores compreendem que a focalização do gasto social em nome dos compromissos financeiros do Estado e em detrimento dos gastos com políticas universais, bem como a priorização da inclusão via consumo, são sinais de que o neoliberalismo, em sua essência, não foi refutado. Haveria, pois, a aceitação das condições geradoras de pobreza, cabendo ao Estado apenas mitigar os efeitos adversos do capitalismo mediante a concessão de benefícios, no lugar da promoção de direitos.

Uma questão que paira como pano de fundo em todos esses posicionamentos e que ora é sinalizado explicitamente e ora paira com uma dúvida não esclarecida na literatura, é o quanto o declarado ímpeto de mudança do governo Lula teria sido interpelado e limitado por fatores alheios às suas ambições programáticas (a interação estratégica entre as elites, as regras do jogo político, as circunstâncias macroeconômicas, o escrutínio da mídia, as pressões internacionais etc.) e o quanto, a despeito desses fatores, o governo teria feito escolhas refletidamente continuístas ou sido apenas pouco ambicioso.

Para os partidários mais radicais da continuidade Lula deliberadamente “optou” por continuar acolhendo o programa neoliberal, consistindo, portanto, em um movimento que dependia basicamente da escolha do governo. Essa escolha teria ocorrido no sentido contrário na literatura da mudança substantiva, na qual o presidente teria mostrado concretamente seu efetivo compromisso com a inclusão social. Os defensores da mudança limitada, por sua vez, concebem que tais escolhas na direção da inclusão foram importantes, mas acabaram condicionadas por fatores geralmente externos e estranhos ao programa do governo. Além das apreensões dos agentes econômicos terem contido qualquer impulso de ruptura, sobretudo no início da gestão de Lula, as mudanças teriam sido restringidas também pelos legados

institucionais e pelo jogo político, havendo pouca margem de manobra para mudar radicalmente. Por outro lado, alguns desses autores não ignoram a aceitação das regras do jogo, a opção por manter a estrutura tributária previamente existente, ou a política econômica anterior, jogando luz ao aspecto da escolha.

Assim sendo, em última instância, a literatura em geral sinaliza que as políticas públicas consistem, em alguma medida, em decisões conscientes do governo em favor de um determinado curso de ação, conforme sublinham Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 7). Mesmo que atravessados por interesses e instituições, suas escolhas não deixariam de carregar um conteúdo ideacional sobre como enfrentar um determinado problema.

Dito isso, depreende-se da produção revisada, em primeiro lugar, que mesmo com fartas e importantes produções, o debate não está esgotado. Apesar de consensos relativos, persistem discordâncias básicas quanto ao grau e à natureza da mudança (ou continuidade) entre os governos dos dois presidentes. Em segundo lugar, pouco se sabe sobre o quanto as políticas adotadas foram fruto de escolhas refletidas e o quanto derivaram de constrangimentos externos.

Uma forma de tentar descortinar essas questões é olhando para as ideias dos atores envolvidos na *policy making*, buscando compreender os referenciais normativos que embasaram a adoção de determinadas políticas públicas. Esses atores tendem a privilegiar interpretações ajustadas aos seus esquemas cognitivos e crenças sobre políticas (CAMPBELL, 2002). Assim, semelhanças e diferenças nesses aspectos podem apontar para cursos de ação similares ou distintos em cada governo, ajudando a responder, em que medida a política de Lula mudou ou não em relação à anterior, no que se refere ao seu conteúdo fundamental. Além disso, o mapeamento das crenças desses atores pode apontar para o quanto tais escolhas foram deliberadas, refletindo valores, visões de mundo e teorias causais, e não apenas resultados do jogo de interesses e de constrangimentos institucionais — ainda que estes fatores também sejam importantes.

Os supracitados estudos de Tomazini (2016), Sousa (2016), Rezende (2016) e Fenwick (2017) trazem relevantes contribuições nesse sentido. Suas análises procuram mostrar que não houve ruptura com os referenciais cognitivos que levaram à predileção pela política de transferência de renda condicionada. A estratégia escolhida, bem como as ações adotadas para assegurar seu sucesso, teriam decorrido da prevalência, na arena decisória, das mesmas ideias do período prévio. Sejam eles os mesmos atores ou não, o fato é que essas ideias teriam exercido alguma influência sobre as decisões governamentais. Há destaque para as ideias e os atores da burocracia do MDS, que teria se tornado um lócus privilegiado de produção de políticas públicas sob controle direto da Presidência da República e portanto, mantido “blindado” contra

influências externas. Nesse caso, o poder do governo teria sido utilizado para manter intacto o núcleo duro da estratégia, reforçando a tese da escolha deliberada.

Alguns limites, porém, podem ser observados nesses estudos. Em primeiro lugar, eles partem do pressuposto de que houve continuidade e então se propõem a explicá-la. Ainda que a maior parte da literatura se incline a essa interpretação, ela não é a única, haja vista as variações observadas aqui. Resultados mais fidedignos poderiam ser obtidos abrindo-se à possibilidade de mudanças e suas nuances, no lugar da presunção prévia da continuidade.

Em segundo lugar, a maioria dessas pesquisas atribuem, a priori, grande ênfase à burocracia federal e seu papel na definição das políticas públicas (SOUSA, 2016; FENWICK, 2017; TOMAZINI, 2016). Consequentemente, os achados tendem a generalizar ideias dessa instância decisória para o restante do subsistema, reduzindo de partida a importância das ideias de atores de outras filiações institucionais. Mesmo que as elites governamentais, incluindo os burocratas, possuam um papel capital na *policy making*, sustenta-se aqui que a produção de políticas públicas na atualidade é tão complexa que engloba toda uma gama de especialistas organizados em subsistemas, comunidades ou redes (CAPELLA; BRASIL, 2015). Logo, a exemplo do ACF, seria mais profícuo trabalhar com esta noção ampla, admitindo-se de início, a relevância de outras vozes no processo decisório e definindo-se posteriormente, o maior ou menor peso da sua influência.

Por fim, fica pouco evidente nessas pesquisas quais são precisamente as crenças, valores e visões de mundo dos atores estudados. Não há muita nitidez, por exemplo, sobre exatamente quais elementos do ideário neoliberal teriam tornado o regime de políticas públicas mais propenso às transferências condicionadas de renda (REZENDE, 2016), ou sobre o que exatamente Sousa (2016) refere como o “DNA” da política pública. As explicações para as decisões dos governos acabam valorizando, assim, mais o cálculo racional dos atores — enfatizando suas opções por modelos mais bem sucedidos e tecnicamente viáveis — do que as crenças que podem ter guiado essas escolhas.

Nesse ponto, o trabalho de Tomazini (2016), baseado no ACF, merece destaque, pois explicita esses elementos e atribui visível relevância ao papel das ideias. Além de especificá-las, a autora avança na definição das coalizões e estratégias envolvidas na adesão das elites governamentais ao instrumento da transferência de renda condicionada. Partindo do pressuposto de que os PTCs são lócus de um consenso ambíguo entre coalizões, dada a reivindicação de diferentes significados aos seus objetivos, o apoio ao instrumento ocorreria dentro do “subsistema de transferência de renda”. Ela sustenta que como o consenso não pôde ser formado no nível de valores e políticas setoriais, foi forjado em torno desse instrumento,

entendendo-o como um dispositivo técnico genérico, moldado por um entendimento polimorfo da pobreza (TOMAZINI, 2016, p. 25-26).

Por outro lado, apesar de Tomazini (2016) explicitar as ideias e sua relação com os fins buscados pelas coalizões, parece haver uma contradição metodológica em reduzir o subsistema — um foro amplo que pode reunir crenças e coalizões fundamentalmente distintas e conflitantes em torno de um tópico — a um instrumento específico de política pública, o qual, dentro do ACF, seria resultado do processo político. Nesse marco, o instrumento ou os instrumentos adotados pelas autoridades governamentais não são considerados o subsistema em si, mas um produto dele. Sendo materializações de crenças, eles são carregados de significados normativos, o que torna estranho compreendê-los como dispositivos genéricos que podem ser moldados ao sabor de distintas crenças. Essas podem inclusive ser, irreconciliáveis a ponto de não permitirem qualquer consenso sobre o melhor instrumento, a não ser em aspectos secundários. Portanto, assumir um instrumento específico de política pública como recorte do subsistema significa assumir *ex ante* a dominância de uma visão normativa específica (aquela que embasa o instrumento) podendo-se deixar de fora outras visões e instrumentos.

Sendo assim, tendo em vista as lacunas identificadas acima a presente pesquisa se propõe a contribuir para essa discussão em aberto buscando compreender, a partir do mapa das ideias do período, se, e em que medida, houve mudança ou continuidade na política de base dos governos Lula no combate à pobreza. Ademais, averiguar as ideias das elites pode dar indicativos do quanto as escolhas atenderam ao que era normativamente desejável ou representaram o que era politicamente viável. As elites governamentais, incluindo a burocracia, são consideradas especialmente relevantes aqui, mas juntamente com outros tipos de atores, têm sua importância na construção de políticas públicas definida a posteriori, segundo a sua centralidade no debate. A ideia é evitar excluir, de início, atores potencialmente influentes. Enfim, toma-se como subsistema aquele definido genericamente em torno do tópico da pobreza, abrindo a possibilidade de crenças relativas a diferentes instrumentos de política pública revelarem sua maior ou menor importância.

Em suma, ao adotar o ACF como quadro teórico-metodológico, busca-se trazer a contribuição da perspectiva cognitiva de análise de políticas públicas para apreender a direção do curso de ação e a proporção das suas variações com Lula. Especificamente nos interessam as categorias *major change* e *minor change*, determinadas a partir do mapeamento detalhado das crenças das elites e relacionadas à profundidade dessas modificações.

3 IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Reconhecido o terreno do debate sobre a questão em análise, e o ACF como um quadro teórico-metodológico promissor para endereçá-la, busca-se apresentá-lo neste capítulo. Não se aspira fazer uma explanação exaustiva sobre suas formulações, mas situá-lo de modo breve como uma alternativa da perspectiva cognitiva de análise de políticas públicas, bem como elucidar seus aspectos fundamentais à compreensão da presente problemática. Especial ênfase é dada à *policy change*.

3.1 A PERSPECTIVA COGNITIVA DE ANÁLISE

A mudança em políticas públicas é um tema usualmente estudado pelas três versões tradicionais do neoinstitucionalismo da ciência política — da escolha racional, histórico e sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). Atribuindo grande poder explicativo aos arranjos institucionais, essas teorias costumam mostrar que as instituições mudam primariamente devido a fatores externos, ou seja, choques exógenos que alteram consistentemente longos períodos de estabilidade institucional (REZENDE, 2012).

Para Vivien Schmidt (2010), como nessas abordagens as instituições são concebidas como estruturas estáveis e restritivas, elas têm sido mais efetivas nas explicações da continuidade do que da mudança. No neoinstitucionalismo da escolha racional, as instituições conformam estruturas de incentivos que moldam a forma como os atores buscam realizar suas preferências, segundo uma lógica pressuposta de cálculo estratégico. Assim, preferências fixas e a premissa de que as instituições são estáveis explicariam a continuidade. No neoinstitucionalismo histórico, as instituições são padrões regularizados e práticas rotinizadas sujeitas a uma lógica de dependência de trajetória. Como tal, elas tenderiam a se perpetuar, exceto quando da ocorrência de conjunturas críticas. Já no neoinstitucionalismo sociológico as instituições são concebidas como regras e normas socialmente constituídas e culturalmente estruturadas internalizadas pelos indivíduos. Ao agirem de acordo a essas regras e normas eles as reforçariam, explicando a continuidade (SCHMIDT, 2010; HALL; TAYLOR, 2003).

O potencial explicativo das variáveis exógenas das vertentes de primeira geração tem sido questionado por alguns autores dessas tradições de pesquisa, para os quais “o refinamento dessas teorias passa necessariamente por ampliar o poder causal a fatores endógenos às instituições na tentativa de compreensão dos processos de mudança” (REZENDE, 2012, p. 116).

Principalmente a partir do final do século XX (BARCELOS, 2015), uma série de inovações analíticas foram produzidas na tentativa de “reduzir o grau de exogeneidade” (REZENDE, 2012, p. 113) ou “endogenizar” (SCHMIDT, 2010, p. 6) as explicações para a mudança (ou continuidade), algumas inclusive rompendo com pressupostos fundamentais das versões institucionalistas clássicas. Frequentemente, essas inovações lançam maior atenção às ideias e aos discursos como fatores explicativos internos e dinâmicos (SCHMIDT, 2010).

Dessa maneira, em vez de explicações que privilegiam as estruturas externas que constroem os atores por meio de regras, também se admitem estruturas internas aos agentes, que explicam como eles criam, mantêm ou buscam mudar essas instituições. A mudança, portanto, não decorreria necessariamente de choques externos que interrompem a tendência à continuidade institucional, mas poderia ter origem em processos endógenos dinâmicos, baseados em ideias e discursos. Instituições, nesse sentido, seriam estruturas e construtos com significado, provenientes de ideias e interações discursivas de agentes sencientes (SCHMIDT, 2010).

A relevância das ideias nas mudanças sociais já havia sido destacada por Max Weber, e fatores como a argumentação e o discurso também estavam presentes em análises de políticas públicas dos anos 1960, não sendo, portanto, algo novo nas ciências sociais (CAMPBELL, 2002; LUKIC; TOMAZINI, 2013; BARCELOS, 2015; PERISSINOTTO; STUMM, 2017). Entretanto, foi entre os anos 1980 e 1990 que as ideias passaram a ser tratadas não mais de maneira secundária, como nas abordagens mais tradicionais (FARIA, 2003), mas a serem incluídas como elementos explicativos da ação pública³⁷. Pela incorporação de processos cognitivos nos seus quadros analíticos (JOHN, 1998), essas perspectivas mais recentes são comumente chamadas de “cognitivas” (LUKIC; TOMAZINI, 2013; SABATIER; SCHLAGER, 2000; GOUIN; HARGUINDÉGUY, 2012). Schmidt (2010; 2008) reuniu esse conjunto de esforços buscando “levar as ideias a sério” sob a denominação “neoinstitucionalismo discursivo”, em contraste às vertentes neoinstitucionalistas clássicas da ciência política (racional, histórico e sociológico) (HALL; TAYLOR, 2003)³⁸.

³⁷ No caso do Brasil, levantamento realizado por Lukic e Tomazini (2014) aponta que entre 2006 e 2013, o país abrigou a maior parte da produção que utiliza teorias vinculadas à abordagem cognitiva em comparação com outros países da América Latina.

³⁸ Baseando-se nas características comuns a essas vertentes, a autora tem proposto essa nomenclatura. Todavia o conjunto das “teorias das ideias” vêm sendo referido por autores de maneiras diferentes. Como a maioria das referências trazidas aqui não utiliza a nomenclatura de Schmidt (2010; 2008), sendo muitas delas, inclusive, anteriores a ela, optou-se por utilizar uma denominação genérica como a empregada por Lukic e Tomazini (2013): “perspectiva teórica cognitiva de políticas públicas”.

Admitir que políticas públicas podem resultar de ideias que “definiriam estratégias diante de problemas concretos, condizentes com grandes orientações normativas” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 130) implica em que elas podem ser concebidas como intenções normativas de atores conscientes, interessados em influenciar as escolhas em políticas públicas na direção dos seus objetivos, seja no sentido da continuidade ou da mudança.

Thomas Dye (2010, p. 12, tradução nossa), critica a visão de que “as ações do governo devem ter objetivos para serem rotuladas como ‘política pública’ [*policy*]”. Para o autor, não se pode presumir que quando um governo escolhe fazer algo está imbuído de uma meta, objetivo ou propósito, de modo que mesmo que desejemos que os governos hajam de modo intencional, frequentemente eles não o fazem. O entendimento de que se parte nesta pesquisa se contrapõe a essa visão, na medida em que, de modo geral, concebe a política pública como uma ação intencional de um governo em direção a “algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados [...]” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6). À luz dessa ótica, uma política pública pode ser entendida como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...]” (SECCHI, 2015, p. 2), ou, na definição de Dworkin (2013, p. irreg., tradução nossa), como

aquele tipo de padrão de conduta que estabelece uma meta a ser alcançada, geralmente uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (embora certas metas sejam negativas, pois implicam que algum aspecto deve ser protegido contra uma mudança adversa).

A perspectiva cognitiva de análise se alinha a essa concepção uma vez que considera que nas tomadas de decisão para a produção de uma política pública há propósito e conteúdo. Concebe-se que não se trata apenas de exercício de poder, mas da tentativa de alcançar algo com o poder que se tem (JOHN, 1998).

Os propósitos e conteúdos são conformados por ideias. De acordo com John (1998, p. 144, tradução nossa), “é impossível imaginar a política sem ideias. As ideias constituem o mundo na medida em que todos os agentes humanos e, portanto, tomadores de decisão, precisam usar conceitos e imagens para agir.” Grande parte dos processos de tomada de decisão envolve a disputa em torno de ideias, isto é, a discussão sobre qual a melhor explicação para o problema em questão, quais são os objetivos a serem estabelecidos, qual é a melhor forma de alcançá-los e assim por diante. Esse embate é tipicamente atravessado por perspectivas morais, visões de mundo ou ideologias conflitantes, como por exemplo, as divergências “entre os socialdemocratas, que acreditam na primazia da igualdade, e os liberais de mercado, que não acreditam na interferência do Estado na liberdade do indivíduo de adquirir propriedade.” (JOHN, 1998, p. 145, tradução nossa).

A valorização das ideias enquanto componente essencial da política pública se baseia no reconhecimento de que as decisões públicas não se restringem a um exercício tecnocrático de eficiência da gestão pública, que resulta, em última instância, na melhor decisão orientada por especialistas, como concebia o modelo racional compreensivo nos anos 1950 (JOHN, 1998; BARCELOS, 2015). Tampouco os políticos podem se ocupar unicamente de derrotar seus adversários ou distribuir benefícios a seus apoiadores, sem qualquer preocupação em propor soluções para os problemas enfrentados pela sociedade. A política pública envolve também argumentos a respeito do que fazer para alcançar os objetivos almejados pelo conjunto da sociedade, tais como o aumento do bem-estar, a erradicação da pobreza, o combate à violência, o desenvolvimento econômico etc. A mudança ou a manutenção do *status quo* requer, portanto, algum raciocínio e argumentação sobre efeitos causais e, para isso, as elites precisam mobilizar ideias, evocar conceitos, aplicar valores e ponderar evidências sobre opções disponíveis (JOHN, 1998).

Para que determinadas ideias resultem “vencedoras” na *policy making*, os interessados se aliam com aqueles de cujas ideias compartilham para defendê-las, conflitando com outros que fazem o mesmo. Esses interessados podem ser burocratas, especialistas, políticos, membros de grupos de interesse, entre outros. As abordagens de análise centradas nas ideias argumentam que a mudança ou a estabilidade em políticas públicas são fruto das ideias que esses atores trazem para a esfera pública. Portanto, uma dada política existe porque as pessoas envolvidas na sua formulação acreditam em determinado curso de ação e buscam influenciar os tomadores de decisão nesse sentido (JOHN, 1998).

Mas apesar do crescente emprego da perspectiva cognitiva na análise de políticas públicas, ela está longe de conformar um campo de pesquisa unificado (LUKIC; TOMAZINI, 2013; SABATIER; SCHLAGER, 2000; PERISSINOTTO; STUMM, 2017). Ao contrário, ela acomoda em seu bojo uma variedade de teorias que atribuem às ideias papel relevante no processo de construção de políticas públicas (FARIA, 2003). Podem ser incluídos nesse rol: o ACF, de Sabatier e Jenkins-Smith, a abordagem dos Fluxos Múltiplos de Kingdon, a teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones, a abordagem das Narrativas Causais de Stone, a abordagem da Construção Social de Schneider e Ingram, a abordagem dos Referenciais de Jobert e Muller, as Comunidades Epistêmicas de Haas, os Paradigmas de políticas públicas de Hall, a noção de *policy learning* de Hecló, entre tantas outras (SABATIER; SCHLAGER, 2000; HARGUINDÉGUY; GOUIN, 2012; LUKIC; TOMAZINI, 2013; BARCELOS, 2015; FARIA, 2003; CAPELLA, 2015).

Essa diversidade de referenciais repercute igualmente nas diferentes concepções quanto ao que são “ideias” (JOHN, 1998; FARIA, 2003; CAMPBELL, 2002). Especificadas sob diferentes formas a depender da teoria em que se inserem, elas podem ser concebidas enquanto elementos de conhecimento, representações, percepções, crenças, visões de mundo, normas, discursos, argumentos, símbolos, significados, etc.

Não entrando aqui na relevante discussão que busca distinguir estas categorias³⁹, limita-se a afirmar que todas elas têm em comum a referência a processos cognitivos na ação pública (FARIA, 2003; CORTES; LIMA, 2012). Conforme afirmam Harguindéguy e Gouin (2012), o uso destes elementos na análise de políticas públicas reflete a transferência, em diferentes medidas, de pressupostos teóricos das ciências cognitivas, em especial da psicologia cognitiva, para as ciências sociais, em uma tentativa de compreender como aspectos cognitivos podem explicar o comportamento humano. Cortes e Lima (2012, p. 41) sustentam também que essas vertentes de análise beneficiam-se da contribuição teórica da sociologia, no sentido de conferirem capacidade explicativa a processos cognitivos e dimensões normativas, os quais designam “ideias, teorias, modelos conceituais, normas, visões de mundo, quadros de referência, crenças e princípios”.

A multiplicidade de perspectivas teóricas e metodológicas utilizando elementos cognitivos na análise da ação pública fornece um farto repositório para os propósitos desta pesquisa, ao mesmo tempo em que exige uma escolha de qual modelo explicativo pode melhor servir-lhes. As categorizações realizadas por Sabatier e Schlager (2000), John (1998) e Gouin e Hardeguindéguy (2012) podem ser úteis nessa tarefa.

Com foco na literatura norte-americana, Sabatier e Schlager (2000) estabeleceram uma tipologia baseada na maior ou menor importância atribuída a fatores cognitivos em comparação a não cognitivos na análise de políticas públicas. De acordo com essa tipologia, os “minimalistas cognitivos” (Gary King, Robert Keohane e Sidney Verba, e Judith Goldstein e Robert Keohane) favorecem os interesses e as instituições em relação às ideias. Os “maximalistas cognitivos” (Martin Rein e Donald Schon, Emery Roe, Claudio Radaelli, Mary Douglas, Bruno Jobert e Pierre Muller) tomam as ideias como o fator mais importante de mudança. Por sua vez, as “teorias equilibradas” consideram ideias, interesses e instituições como fatores relevantes. Fariam parte desse grupo o ACF (de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith), o modelo dos fluxos múltiplos (de John Kingdon), a teoria do equilíbrio pontuado (de

³⁹ Relevante trabalho neste sentido é desenvolvido por Campbell (2002) no artigo intitulado *Ideas, Politics, And Public Policy*.

Frank Baumgartner e Bryan Jones) e o marco construcionista ou da construção social (de Anne Schneider e Helen Ingram).

Para John (1998), as teorias que compõem a categoria “equilibrada” de Sabatier e Schlager (2000), com exceção da abordagem de Schneider e Ingram, são identificadas como “teorias sintéticas”, pois realizam uma síntese entre ideias e interesses em seu modelo de indivíduo, reunindo também elementos de outras tradições da ciência política. Com pontos em comum — principalmente a preocupação com a *policy change* — o ACF, a abordagem dos Fluxos Múltiplos e a teoria do Equilíbrio Pontuado defendem as ideias não como único fator causal, mas como elementos que se articulam a instituições, redes, processos socioeconômicos e cálculos de custo/benefício dos atores (BARCELOS, 2015; JOHN, 1998).

Ainda para John (1998), concorrendo com as teorias sintéticas haveria uma perspectiva mais radical, que defende as ideias sobre os outros elementos. Tendo como referência a “guinada argumentativa” nos anos 1960 (CAPELLA, 2015), autores chamados “pós-empiricistas” ou “pós-positivistas”, (como Giandomenico Majone, Deborah Stone, Frank Fischer e Wayne Parsons) (BARCELOS, 2015) defendem “o primado das ideias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação” (FARIA, 2003, p. 23) na *policy change*.

Por fim, a classificação de Gouin e Hardeguindéguy (2012) se baseia no quanto as premissas da ciência cognitiva são transferidas ou integradas às análises. Partindo de um refinamento da distinção de Dan Sperber entre *soft cognition* e *hard cognition*, os autores consideram três tipos de integração: a terminológica, em que não são integrados conceitos ou teorias, mas somente termos e palavras, como por exemplo, “heurístico”, ou “viés”; a metodológica, que integra um esquema lógico, um método de coleta de evidências, ou uma ferramenta para tratamento de dados, sem referência a qualquer conteúdo cognitivo; e a teórica, que aplica uma teoria ou um conceito da ciência cognitiva a um problema das ciências sociais, explicando um fenômeno, parcial ou totalmente, com base em alguma teoria da ciência cognitiva.

Segundo os autores, os referenciais de políticas públicas de Jobert e Muller e os paradigmas de políticas públicas de Peter Hall, apesar da ênfase em ideias, não integram conceitos, teorias ou metodologias das ciências cognitivas e, pela “total ausência de referência à cognição”, seriam casos de *soft cognition*. Já o ACF, de Sabatier e a teoria do Equilíbrio Pontuado, de Jones e Baumgartner, fariam uma integração metodológica e teórica, sendo exemplos de *hard cognition*. Para Gouin e Hardeguindéguy (2012), um forte argumento em favor do emprego das duas últimas teorias é o de que elas fornecem sólidos e variados

mecanismos causais para compreender a construção de políticas públicas, explicando não apenas por que formuladores de políticas públicas fazem o que fazem, mas também, “como” eles fazem.

Nota-se a partir das tipologias exploradas acima que a Teoria do Equilíbrio Pontuado, o ACF e a abordagem dos Fluxos Múltiplos se destacam. Além do mérito de enriquecer a análise de políticas públicas com resultados, métodos e teorias elaboradas por cientistas cognitivos, como defendem Gouin e Hardegundéguy (2012) no caso das primeiras, elas expressariam a noção de que as ideias *também* importam, o que implica na articulação da dimensão das ideias com a dos atores e das instituições (SABATIER; SCHLAGER, 2000; JOHN; 1998) e não a supressão das dimensões tradicionais em detrimento das ideias. Na ótica de Faria (2003, p. 24) “as vertentes analíticas mais profícuas são aquelas que buscam explicitamente reconciliar ideias e interesses.”. Elas pertenceriam a “subliteraturas menos polêmicas, que adotam abordagens mais matizadas e frequentemente capazes de uma articulação mais profícua com o *mainstream* da área” (FARIA, 2003, p. 23). Lukic e Tomazini (2014, p. 10) ressaltam esse aspecto particularmente em relação ao ACF: “desde suas primeiras versões, os autores buscaram inserir-se no debate sobre as análises de políticas públicas na literatura anglo-saxã e destacar as possíveis convergências entre as ‘teorias mais promissoras’”.

Essas três “teorias sintéticas” têm em comum a preocupação em compreender os processos de mudança em políticas públicas (*policy change*) (SCHLAGER, 2013; HEIKKILA; CAIRNEY, 2014). Com ligeiras diferenças, todas elas apontam para a ocorrência de eventos e fatores externos que preparam o terreno para mudanças significativas (o ACF mais recentemente incluiu choques internos e acordos consensuais como fontes de mudança internas ao subsistema). Uma vez na agenda, um tema pode ou não ganhar dinamismo. No modelo dos múltiplos fluxos esse desdobramento depende da habilidade de empreendedores políticos para identificar janelas de oportunidade. As mudanças importantes ocorrem quando eles conseguem aproveitá-las, unindo os fluxos dos problemas, das soluções e da política. Da mesma forma, no ACF a mudança depende tanto dos eventos externos ao subsistema, quanto de que as coalizões minoritárias consigam reconhecer e explorar oportunidades de mudança. Na teoria do equilíbrio pontuado mudanças importantes surgem quando opositores conseguem formar novas imagens de políticas, interrompendo longos períodos de mudança incremental. Nessas duas últimas, mudanças importantes resultam de longos intervalos de tempo (SCHLAGER, 2007).

O modelo dos múltiplos fluxos e a teoria do equilíbrio pontuado têm sido especialmente vantajosos em estudos de formação de agenda, por se proporem a entender “como se constroem questões que acabam entrando na agenda de discussão de uma área de política pública e

imprimindo mudanças naquela área” (BARCELOS, 2015, p. 61). Já o ACF busca entender a mudança de maneira mais abrangente, inclusive fazendo uma crítica à “heurística dos estágios”.

Levando em conta que *agenda setting* não é uma preocupação específica da presente pesquisa e que o ACF se propõe a diferenciar mudanças consideráveis de outras de menor importância a partir dos sistemas de crenças dos indivíduos, optou-se por esse referencial. Além disso, sua utilidade em explicar situações conflitivas (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014), pode ajudar a compreender melhor as clivagens entre atores em uma área de política altamente perpassada por divergências morais, com a aqui estudada.

O ACF faz parte da literatura que buscou oferecer uma resposta principalmente às limitações da teoria da escolha racional (SABATIER; WEIBLE, 2007), na busca de compreender como ideias — para além do autointeresse — afetam a construção e a mudança em políticas públicas. Ele tem sido um dos referenciais mais utilizados na análise de políticas públicas (JENKINS-SMITH et al., 2014). Embora os estudos tenham se concentrado na América do Norte e na Europa, o modelo tem sido crescentemente empregado no Brasil desde os anos 2000, e não apenas pela ciência política, mas também pela sociologia, administração pública, serviço social, saúde pública, meio ambiente e tecnologia. Seguindo a tendência das pesquisas conduzidas nos países da Europa, Ásia, África e Américas do Norte e do Sul, no Brasil predominam trabalhos relacionados à política ambiental e energética. Entretanto, estudos aplicados à área social, econômica, de saúde e educação, também são encontrados (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009; CAPELARI; CALMON, ARAÚJO, 2014).

3.2 O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é um marco conceitual do processo de políticas públicas que foi introduzido por Paul Sabatier (SABATIER; 1988) e posteriormente desenvolvido em conjunto com Hank Jenkins-Smith durante a década de 1980. Ele tem sido, desde os anos 1990, revisado e atualizado pelos autores e outros colaboradores mais recentes (SABATIER; JENKINS-SMITH 1993; 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Embora o ACF venha sendo traduzido na literatura nacional como um “modelo” (“Modelo das Coalizões de Defesa”, “Modelo das Coalizões de Causa”, “Modelo das Coalizões de Advocacia”), ele é apresentado por seus autores, com base em Ostrom (2007), como um *framework* em desenvolvimento, distinguindo-se das “teorias” ou “modelos”. Isso porque ele se propõe a identificar um conjunto de variáveis e as relações entre elas, reconhecendo não

possuir a precisão de um modelo e nem a densidade de uma teoria (SABATIER; WEIBLE, 2007) — ainda que as frequentes reformulações venham progressivamente complexificando seu quadro teórico, adicionando e aclarando seus conceitos⁴⁰.

Dentro dessa proposta, o ACF vem orientando áreas específicas de pesquisas descritivas e explicativas, servindo como uma plataforma conformada por um conjunto de fundamentos ou premissas, categorias conceituais básicas (e suas inter-relações) e por um escopo. Apesar de sua nomenclatura chamar atenção para coalizões, o quadro foi desenvolvido para abarcar também questões de outros tipos, comportando três focos teóricos em seu escopo: coalizões de defesa, *policy learning* e *policy change*⁴¹. Assim sendo, os autores afirmam que o ACF não precisa necessariamente ser aplicado em toda a sua amplitude, mas pode se concentrar sobre um ou dois dos seus focos teóricos, conforme a questão a ser respondida. Ao orientar estudos de menor escopo em suas aplicações empíricas, como de fato vem ocorrendo, não se altera a lógica do seu núcleo fundamental (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Dito isso, a fim de se fornecer inicialmente um panorama desse marco conceitual, são apresentados por primeiro seus fundamentos e categorias conceituais básicas, para depois abordar, com mais atenção, os aspectos mais diretamente relacionados à compreensão da *policy change*, foco teórico para a qual se dirige a questão desta investigação.

3.2.1 Premissas fundamentais

O ACF deriva suas premissas das contribuições teóricas de uma série de autores, principalmente aqueles que conviveram com Sabatier na Universidade de Bielefeld, na Alemanha, de 1981 a 1982 (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2014). As principais raízes intelectuais do modelo, reveladas a todo momento na descrição dos seus fundamentos feita adiante, estão resumidas no Quadro 9.

⁴⁰ Tomando a noção de “ciência progressiva” de Lakatos, o ACF propõe um conjunto de hipóteses a serem sistematicamente testadas para só então formar “um conjunto mais integrado e denso de relações característico de uma teoria” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 154, tradução nossa).

⁴¹ Schlager (2013) argumenta, nesse sentido, que o ACF deveria mudar o seu nome para refletir essas diferentes possibilidades.

Quadro 9 – Principais raízes intelectuais do ACF

Fundamentos Intelectuais	Influência no ACF
1. Pressman e Wildavsky (1973); Majone (1980)	Destacou a importância da teoria causal e dos sistemas de crença na política pública
2. Heclo (1974)	Forneceu inspiração para a aprendizagem orientada políticas e para a integração de sistemas e teorias baseadas em atores
3. Heclo (1974); Hofferbert (1974); Kiser e Ostrom (1982)	Ajudou a distinguir parâmetros relativamente estáveis e eventos externos enquanto restrições e oportunidades para subsistemas de políticas
4. Heclo (1978)	Introduziu as redes de problemas como uma alternativa ao conceito de triângulo de ferro
5. Putnam (1976); Peffley e Hurwitz (1985); Hurwitz e Peffley (1987); Lakatos (1979)	Ajudou a articular a estrutura hierárquica do sistema de crença das elites
6. Weiss (1977)	Introduziu o conceito da função de esclarecimento e aprendizagem
7. Meltzer (1976); Mazur (1981)	Ilustrou o papel crítico de analistas científicos e técnicos, bem como políticos, em debates políticos
8. Hjern, Hanf, e Porter (1978); Hjern e Porter (1981)	Ofereceu uma abordagem <i>bottom-up</i> para a implementação e a existência de uma multiplicidade de políticas e programas governamentais que compõem um subsistema de políticas
9. Simon (1957, 1985); Lord, Ross, e Lepper (1979)	Forneceram um modelo do indivíduo com base em capacidade limitada para processar informações e tendência a distorcer interpretações com base em pressupostos
10. Kahneman, Slovic, and Tverski (1982)	Proporcionou um argumento teórico de que as pessoas lembram mais das perdas do que dos ganhos, permitindo a <i>devil shift</i>

Fonte: reproduzido de Jenkins-Smith et al. (2014, não p., tradução nossa).

As premissas fundamentais são as pedras angulares que estruturam o modelo básico do ACF, a despeito das modificações sofridas ao longo dos anos. São sete premissas que, no todo, se referem à adoção do subsistema como unidade de análise, ao seu modelo de indivíduo e à organização dos atores do subsistema em coalizões de defesa.

Uma primeira premissa fundamental é a de que a formulação de políticas públicas em sociedades modernas é tão complexa que os atores envolvidos nesse processo precisam se especializar na sua área de interesse para conseguir ter algum poder de influência. Essa especialização ocorre dentro dos chamados subsistemas de políticas públicas (*policy subsystems*), caracterizados por atores que regularmente buscam influenciar, direta ou indiretamente, as decisões das autoridades governamentais a respeito de um tópico específico, em um território delimitado (SABATIER, 1988; 1999; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014).

O tópico de um subsistema constitui a sua dimensão funcional/substantiva (SABATIER; WEIBLE, 2007) e se caracteriza pelo problema concreto com o qual os atores estão lidando (SABATIER, 1993). Em outras palavras, o tópico pode ser entendido como um problema público coletivamente reconhecido, a ser enfrentado pelas autoridades governamentais e que se configura na medida em que o “status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa de alcance de uma situação melhor.” (SECCHI, 2015, p. 10). O tópico também pode ser entendido como área ou um domínio específico de política pública (*policy domain*), associado a áreas funcionais, como saúde, transporte, educação e assim por diante (CAPELLA; BRASIL, 2015). O território, por sua vez, se refere à área geográfica em questão.

Os atores de um subsistema provêm de uma variedade de organizações, públicas e privadas, podendo abranger quaisquer pessoas e organizações ativamente interessadas em um tópico de política pública, engajadas na produção de *outputs* e *outcomes*. Alinhando-se às perspectivas mais recentes de análise de políticas públicas⁴², a noção de subsistema rompe com a antiga visão de inclinação mais elitista do “triângulo de ferro”, centrada no controle exercido pelos grupos de interesse, parlamentares e burocratas sobre esse processo (CAPELLA; BRASIL, 2015). Ela admite, portanto, uma ampla gama de interessados com crenças firmes sobre um tópico e motivados em traduzi-las em políticas públicas reais (SABATIER, 1988, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014). São exemplos desses atores:

funcionários de qualquer nível de governo, representantes do setor privado, membros de organizações sem fins lucrativos, membros dos meios de comunicação, cientistas acadêmicos e pesquisadores, consultores privados e até mesmo membros dos tribunais. A extensão e a consistência do envolvimento e influência desses atores, é claro, varia (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa).

Note-se que entre os atores ativos estão acadêmicos, consultores e pesquisadores. Isso porque o ACF também se baseia na premissa de que informações científicas e técnicas são importantes para a compreensão dos assuntos do subsistema e para a modificação das crenças das elites. Explicações de cunho técnico e científico podem especificar melhor a magnitude, as causas e características do problema, indicar alternativas para solucioná-los, bem como seus prováveis impactos. Elas servem, assim, como mecanismos de simplificação e interpretação do mundo, podendo ser mobilizadas e utilizadas pelas elites em debates e negociações. Para os autores, esse tipo de informação claramente tem um papel relevante em muitas decisões de políticas públicas, na medida em que legisladores buscam algum conhecimento sobre a

⁴² As perspectivas baseadas em redes, subsistemas e comunidades de políticas públicas se disseminaram na literatura principalmente a partir dos anos 1990, mas têm no trabalho de Hecló (1978) um importante marco. Seus conceitos foram aprofundados por diversos autores a partir dos anos 1980 (CAPELLA; BRASIL, 2015).

gravidade do problema e os custos e benefícios das soluções propostas antes de defendê-las (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Os subsistemas podem ser mais ou menos desenvolvidos, o que ocorre muito em função do tempo — mais ou menos prolongado — em que há atores engajados em uma determinada área de política. Subsistemas existentes há décadas são mais desenvolvidos, ao passo que outros, geralmente relacionados a problemas mais recentes, o são menos. Eles podem ser mais incipientes também em circunstâncias de instabilidade do sistema político e na falta de pessoal capacitado no seu interior (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Outra característica dos subsistemas é que eles são semi-independentes, podendo estar sobrepostos e inseridos em outros subsistemas mais amplos, tornando complexa a incontornável tarefa de demarcar seus limites, quando se emprega o ACF. Sobre isso, Sabatier e Weible (2007) assinalam que o fundamental é focar o alcance substantivo e geográfico das instituições que estruturam a interação entre os atores e, em havendo sobreposições e alocações em subsistemas maiores deve-se reconhecê-las (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Quanto ao modelo de indivíduo, Jenkins-Smith et al. (2014) sustentam que o ACF adota uma versão modificada de individualismo metodológico, ao conceber que a mudança no mundo é causada primariamente por pessoas e não organizações (são indivíduos que compõem as coalizões, se engajam e aprendem), mas que o comportamento individual não independe do contexto. Ele é moldado pelos fatores contextuais da natureza das instituições, da intensidade dos conflitos e da gravidade das ameaças apresentadas por adversários.

Apropriando-se do conceito de “racionalidade limitada”, o ACF tem como premissa que os indivíduos são instrumentalmente racionais, buscando usar informações e outros recursos para atingir seus objetivos, mas concebe que eles não possuem muita clareza de como alcançá-los e têm uma capacidade cognitiva limitada para processar informações e experiências. Eles tendem, assim, a simplificar o mundo por meio dos seus sistemas de crenças, assimilando os estímulos através de “vieses cognitivos”, que funcionam como filtros de informação⁴³ (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Esse modelo de indivíduo descende fortemente da psicologia cognitiva e social (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999) e, principalmente nesse quesito, o ACF se distingue da abordagem da escolha racional (SABATIER; SCHLAGER, 2000). Pois em vez de pressupor

⁴³ Em situações altamente conflitivas esses vieses resultam em uma circunstância de *devil shift*, com os atores exagerando o poder e a maldade dos seus adversários, o que resulta na sua “demonização” e no prolongamentos do conflito.

atores autointeressados racionalmente perseguindo interesses materiais relativamente simples, concebe indivíduos orientados por crenças normativas. Estas são difíceis de se especificar a priori, sendo preferível determiná-las empiricamente, não se excluindo a possibilidade de um comportamento altruísta (SABATIER, WEIBLE, 2007), ou resultante da socialização (SABATIER, 1993), por exemplo. Nesse sentido, o ACF não desconsidera os interesses, mas os insere no âmbito mais amplo das crenças, porque elas “são mais inclusivas e mais verificáveis do que os interesses [...]” (SABATIER, 1993, p. 28). De modo geral, crenças e interesses tendem a covariar (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

O sistema de crenças do ACF é estabelecido como uma estrutura de três camadas, organizadas de acordo com seu escopo e suscetibilidade à mudança. Como mostra o Quadro 10, trata-se de uma estrutura hierárquica dividida em *deep core beliefs*, *policy core beliefs*⁴⁴ e crenças instrumentais (*secondary beliefs*), na qual os níveis mais abstratos e profundos de crença constroem os menos abstratos (SABATIER, 1993). Cada nível de crença abriga variados componentes ilustrativos, itens que os autores consideram críticos na construção de políticas públicas e em torno dos quais é provável que se desenvolvam clivagens no interior do subsistema, sobretudo no nível do *policy core* (JENKINS-SMITH et al., 2014; SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, 1993, 1988).

Note-se que as colunas relativas ao *policy core* e aos aspectos secundários também são aplicáveis a políticas públicas, pois estas são concebidas como traduções do sistema de crenças, como será discutido adiante.

⁴⁴ *Deep core beliefs* podem ser traduzidas como crenças duras ou crenças fundamentais, ao passo que *policy core beliefs* como crenças de/sobre políticas públicas. Como essas traduções podem resultar confusas decidiu-se manter a nomenclatura no idioma original, que é também bastante utilizada na literatura nacional.

Quadro 10 – Estrutura Revisada dos Sistemas de Crenças das Elites de Políticas*

	<i>Deep Core</i>	<i>Policy Core</i>	Aspectos Secundários
Características Definidoras	Axiomas normativos e ontológicos fundamentais	Posições fundamentais sobre políticas relativas às estratégias básicas para alcançar valores principais dentro do subsistema	Decisões instrumentais e pesquisas de informações necessárias para implementar o <i>policy core</i>
Escopo	Em todos os subsistemas de políticas	Dentro do Subsistema	Normalmente, apenas parte do subsistema
Susceptibilidade à Mudança	Muito difícil; Semelhante a uma conversão religiosa	Difícil, mas pode ocorrer se a experiência revelar anomalias	Moderadamente fácil; este é o tema da maior parte da formulação de políticas públicas administrativas e até legislativas
Componentes Ilustrativos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natureza Humana: <ol style="list-style-type: none"> a. Inerentemente má vs. socialmente redimível b. Parte da natureza vs. Domínio sobre a natureza c. Egoístas limitados vs. Contratualistas 2. Prioridade relativa de valores: liberdade, segurança, poder de conhecimento, saúde, amor, beleza, etc. 3. Critérios básicos de justiça redistributiva: O bem-estar de que grupos importa? Pesos relativos de si, grupos primários, todas as pessoas, gerações futuras, não seres humanos, etc. 4. Identidade Sociocultural (ex: Etnia, religião, gênero, profissão) 	<p>Preceitos normativos fundamentais:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientação sobre prioridades básicas de valor 2. Identificação de grupos ou outras entidades cujo bem-estar é de maior importância <p>Preceitos com um componente empírico substancial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Gravidade geral do problema 4. Causas básicas do problema 5. Distribuição adequada de autoridade entre governo e Mercado 6. Distribuição adequada de autoridade entre os níveis de governo 7. Prioridade em relação a vários instrumentos de políticas (ex.: regulação, seguro, educação, pagamentos diretos, créditos tributários) 9. Capacidade da sociedade de resolver o problema (por exemplo, competição de soma zero <i>versus</i> potencial de acomodação mútua, otimismo tecnológico <i>versus</i> pessimismo) 10. Participação do público vs. Especialistas vs. Funcionários eleitos 11. Preferências básicas de política 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos 2. Importância de várias ligações causais em diferentes locais e ao longo do tempo 3. A maioria das decisões relativas a regras administrativas, alocações orçamentárias, disposição de casos, interpretação estatutária e até revisão estatutária 4. Informação sobre o desempenho de programas ou instituições específicos

*As colunas “*Policy Core*” e “Aspectos Secundários” também se aplicam a programas governamentais.

Fonte: reproduzido de Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 133, tradução nossa).

Nota: na verdade são 10, e não 11 componentes ilustrativos das *policy core beliefs* (falta o item 8), mas o quadro é apresentado com erro, como no original.

As *deep core beliefs* são crenças profundas que correspondem a premissas normativas gerais, isto é, não relativas especificamente a políticas públicas, e portanto, são amplas em escopo, podendo abarcar vários subsistemas. Esse nível engloba premissas ontológicas sobre a natureza humana, valores fundamentais como a liberdade e a igualdade, prioridades a diferentes grupos em relação ao bem-estar e o papel adequado do governo face aos mercados em geral (a tradicional divisão esquerda/direita funciona nesse nível). Estas crenças são, sobretudo, fruto da socialização e, portanto, muito difíceis de mudar, tanto que os autores comparam uma possível mudança neste nível a uma conversão religiosa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Já as *policy core beliefs*, no que tange ao seu escopo, são circunscritas ao tópico e ao território do subsistema e correspondem a aplicações das *deep core beliefs* a uma área particular de política pública. Pressupõe-se que os participantes buscam aplicar certas crenças fundamentais sobre as políticas em questão, embora nem sempre haja correspondência uma a uma entre as *deep core beliefs* e as *policy core beliefs* (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O *policy core* pode abrigar tanto crenças normativas quanto empíricas (JENKINS-SMITH et al., 2014). Normativamente, elas podem refletir orientações quanto a valores prioritários básicos e a identificação de grupos cujo bem-estar é de maior importância ao nível do subsistema. Acordos em torno desses preceitos normativos é o que define mais claramente uma coalizão de defesa e a distingue de outras, sendo esse nível do sistema de crenças considerado a “cola” das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 134). Empiricamente, essas crenças podem se referir a avaliações gerais sobre a gravidade do problema, suas causas e soluções preferenciais, a autoridade relativa dos governos e dos mercados naquela área em particular, o papel adequado do público em geral, dos funcionários eleitos e especialistas. Como o *policy core* é ainda amplo em termos de escopo e consiste em escolhas fundamentais, também é pouco suscetível à mudança (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2014; SABATIER; WEIBLE, 2007).

As crenças secundárias, por seu turno, encerram um escopo relativamente menor do que os dois primeiros níveis. Elas concernem a um subconjunto do subsistema ou aos instrumentos específicos para alcançar os resultados desejados (JENKINS-SMITH et al., 2014). Isso envolve, por exemplo, regras detalhadas ou aplicações orçamentárias de um determinado programa, a definição da seriedade e causas de um problema em uma localidade específica, as diretrizes de participação pública de um dado estatuto etc. Uma vez que o escopo dessas crenças é mais limitado do que o das anteriores, mudá-las requer menos evidências e acordos entre atores, tornando-as mais vulneráveis a alterações (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os autores do ACF tentam fazer uma distinção entre crenças igualmente aplicáveis ao *policy core* e ao nível dos aspectos secundários, mas que se diferenciam por três critérios. Preferências sobre políticas públicas que a princípio, poderiam ser alocadas nos aspectos secundários, podem, ao contrário, ser abrigadas no nível do *policy core* se: abarcarem todo o subsistema; forem muito notáveis; ou forem motivo de importantes clivagens durante um certo tempo. Nesse sentido, elas seriam “crenças normativas que projetam uma imagem de como deve ser um subsistema, fornecem uma visão que guia o comportamento estratégico da coalizão e ajudam a dividir aliados e adversários.” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 210, tradução nossa). Ao contrário, seriam crenças instrumentais, se concernentes a instrumentos específicos ou propostas que tratam somente de um subcomponente do subsistema, territorial ou substantivo.

Apesar do esforço dos autores em oferecer uma discriminação adicional a esses dois níveis, o fato é que diferenciar os níveis de crenças é frequentemente difícil na fase de operacionalização do ACF (ARAÚJO, 2013). Não por acaso, a versão do sistema de crenças exibida no quadro acima foi apresentada em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), com a ressalva que o nível do *policy core* estava em constante revisão. Também mais recentemente os autores reconheceram que as aplicações empíricas do ACF têm mostrado a necessidade de revisar o sistema de crenças, sobretudo, no que se refere à distinção entre o *policy core* e os aspectos secundários e a uma melhor conceituação do *deep core* (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Passando agora às designadas “coalizões de defesa”⁴⁵, é um dos traços distintivos do ACF a premissa de que os subsistemas podem ser simplificados pela agregação de atores em uma ou mais coalizões, sobretudo pelo consenso em torno das *policy core beliefs*. As coalizões de defesa se formam em torno de crenças básicas compartilhadas entre atores de uma variedade de instituições públicas e privadas, em todos os níveis de governo, e que possuem estratégias coordenadas, no sentido de manipular regras, orçamentos e o pessoal das instituições governamentais com o fim de atingir seus objetivos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 125). Seus membros se esforçam para traduzir os componentes do seu sistema de crenças em políticas concretas, antes que seus adversários possam fazer o mesmo. Para terem sucesso, eles constroem alianças, compartilham recursos e desenvolvem estratégias complementares. Tais engajamentos não são corriqueiros e incluem algum grau de trabalho conjunto em função de

⁴⁵ Também traduzidas como “coalizões de causa” (EX.: TOMAZINI, 2010) ou “coalizões de advocacia” (ex.: HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

objetivos comuns⁴⁶ (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014). Portanto, uma coalizão se faz existir na presença de dois fatores: (1) o compartilhamento de um conjunto de crenças causais e normativas; e (2) o envolvimento em um grau não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p 120).

É possível que alguns subsistemas não tenham coalizões reconhecíveis, como no caso daqueles mais recentes, e também que coalizões sejam formadas por poucos atores dominantes. Em outros casos, as coalizões podem não perdurar por falta de incentivos e oportunidades suficientes. No entanto, a ideia de subsistema implica na existência de pelo menos uma coalizão, mesmo que esparsa, através do tempo (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Sendo os membros das coalizões, ou do subsistema de maneira geral, indivíduos que perseguem objetivos segundo as suas interpretações “enviesadas” do mundo, as políticas públicas resultantes das suas interações incorporam elementos fundamentais dos seus sistemas de crenças. Destarte, é uma premissa básica do ACF que políticas e programas incorporam teorias implícitas, que refletem as crenças de uma ou mais coalizões.

Assim, alinhando-se às abordagens centradas em ideias, os autores partem do entendimento de que as políticas não resultam apenas da disputa e de negociações, mas de argumentações envolvendo a definição dos problemas, objetivos e formas de alcançá-los (JOHN, 1998). Nesse sentido, as políticas refletiriam teorias causais relativas “à sequência de etapas, vinculação de eventos previstos ou procedimentos desejados que descrevem o raciocínio para alcançar produtos [*outputs*] e resultados [*outcomes*] de uma política pública.” (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa). Essa concepção, que no ACF significa compreender a política pública como tradução de crenças, permitiria compreender, por exemplo, porque atores de uma coalizão se mobilizam tão intensamente durante um período de tempo e como eles interpretam políticas públicas enquanto instituições que reforçam ou se opõem às suas crenças (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Partindo dessa perspectiva, o ACF concebe que políticas públicas podem ser hierarquicamente definidas e medidas da mesma forma que os sistemas de crenças dos indivíduos. Assim sendo, quando traduzidas em políticas públicas, as *policy core beliefs* refletem-se no seu núcleo duro, ou seja, nos seus atributos fundamentais (*policy core attributes*). Já as crenças instrumentais (*secondary beliefs*) correspondem aos aspectos secundários das políticas (SABATIER, 1988, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

⁴⁶ Embora os autores ressaltem que mais evidências são necessárias para mostrar que atores com crenças similares agem coordenadamente e como se formam e se mantêm as coalizões (JENKINS-SMITH et al., 2014)

Vale ressaltar que embora o ACF sustente que as elites se agrupam em torno de crenças comuns e não de interesses, empiricamente admite que pode haver uma distinção entre “grupos propositivos”, mais orientados por crenças, e “grupos materiais”, mais orientados pelo autointeresse ou objetivos materiais. Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 223-225) discordam quanto à sua forma de operação e deixam a “interpretação correta” para cada leitor. Para Jenkins-Smith, os grupos propositivos são mais comprometidos com uma plataforma ampla de posições políticas e tipicamente operam com base em uma ideologia específica. Por isso são menos inclinados a mudar posições declaradas em relação a qualquer uma das crenças medidas, incluindo as do nível instrumental. Já os grupos materiais, como estão mais preocupados com os benefícios materiais do resultado final, estariam mais dispostos a ajustar crenças duras em nome do autointeresse. Suas crenças seriam mais fluidas do que as dos grupos propositivos e esses atores seriam mais propensos a formar “coalizões de conveniência”, podendo abrigar atores com crenças muito diferentes.

Já Sabatier alega que simplesmente sendo o autointeresse um objetivo primordial dos grupos materiais, ele seria parte do *policy core* dos seus sistemas de crenças. Grupos materiais teriam, portanto, objetivos básicos menos abstratos e mais restritos do que os dos grupos propositivos. Esses objetivos fundamentais é que condicionariam a implementação de dispositivos e as percepções sobre relações causais.

Quanto às coalizões, ainda resta dizer que embora os sistemas de crenças e os interesses direcionem as políticas por elas propostas, suas oportunidades de êxito na formulação e mudança institucional são afetadas também pelos seus recursos. Esses podem ser: dinheiro, expertise, número de patrocinadores; autoridade formal e legal para tomar decisões; a opinião pública; informações; apoiadores mobilizáveis; lideranças habilidosas (SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER, 1988). Alguns são mais importantes do que outros e podem ter diferentes utilidades e eficácia para as coalizões. Possuir atores em posição de autoridade legal, por exemplo, é relevante em processos de mudança, pelo seu poder de veto. A autoridade legal também pode definir uma coalizão dominante pela possibilidade de haver mais aliados em posições de autoridade formal do que em coalizões minoritárias. Esse aspecto da aplicação dos recursos pelas coalizões têm sido menos estudado, carecendo de evidências para melhor elaboração (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Por fim, o ACF tem como premissa que a compreensão da *policy change* requer uma perspectiva de longo prazo. Baseando-se na literatura de implementação de políticas públicas, os autores sugerem um período de pelo menos dez anos para que seja possível completar no mínimo um ciclo de formulação, implementação, avaliação e reformulação da política. Isso

porque a *policy change* resultaria de um longo processo, sendo precedida por uma série de acontecimentos, atividades e fatos que podem se prolongar durante décadas (SCHLAGER, 2007). Além disso, essa extensão temporal permitiria melhor compreender como o acúmulo de informações científicas pode alterar a percepção e o aparato conceitual dos *policy makers* ao longo do tempo (SABATIER, 1993, SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

As premissas fundamentais do ACF elaboradas acima são sintetizadas no Quadro 11.

Quadro 11 – Premissas fundamentais do ACF

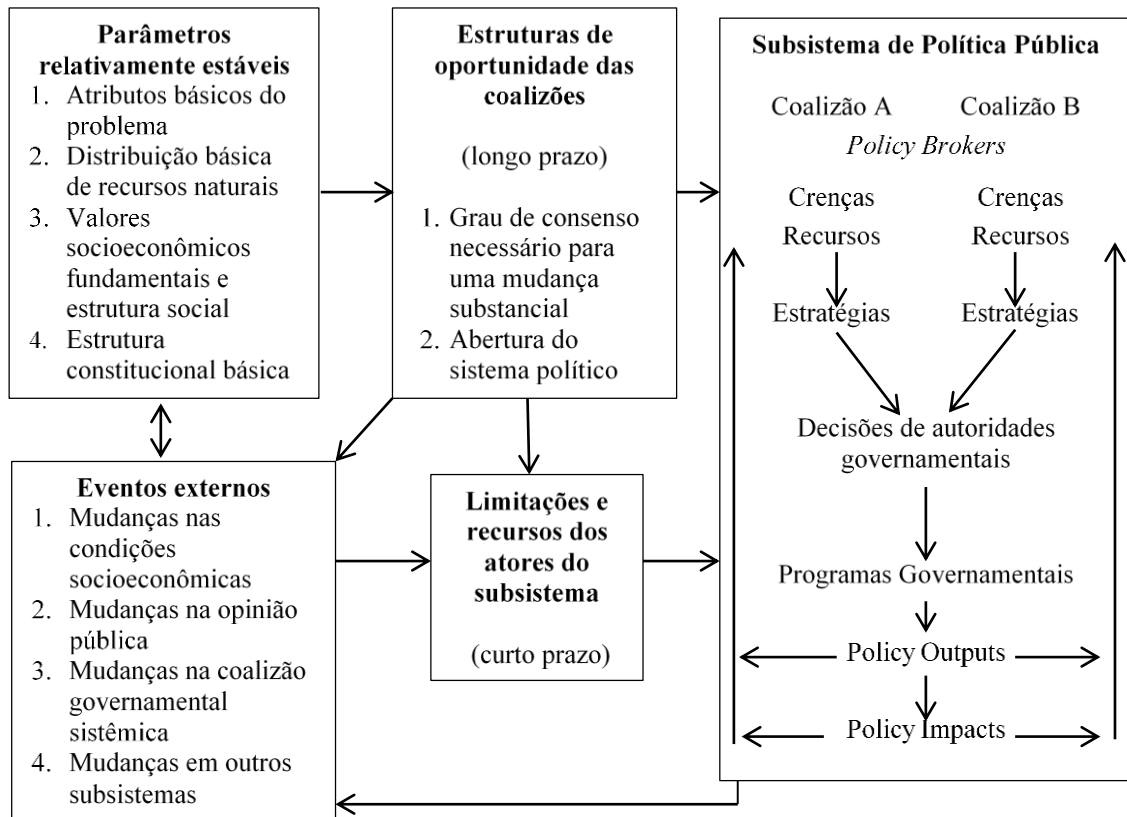
- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. O subsistema é a unidade primária de análise para compreender os processos de políticas públicas. 2. O conjunto de atores relevantes do subsistema inclui qualquer pessoa que tente regularmente influenciar os assuntos do subsistema. 3. As informações científicas e técnicas são importantes para a compreensão dos assuntos do subsistema. 4. Os indivíduos são limitadamente racionais, com capacidade limitada de processar estímulos, motivados por sistemas de crenças e propensos a experimentar “<i>devil shift</i>”. 5. Os subsistemas são simplificados pela agregação de atores em uma ou mais coalizões. 6. Políticas e programas incorporam teorias implícitas que refletem as crenças traduzidas de uma ou mais coalizões de defesa. 7. Os pesquisadores devem adotar uma perspectiva de longo prazo (por exemplo, dez anos ou mais) para compreender o processo e a mudança em políticas públicas. |
|---|

Fonte: a autora, com base em Jenkins-Smith et al. (2014).

3.2.2 As categorias conceituais e as suas inter-relações

As categorias gerais de conceitos do ACF e as relações entre elas são usualmente apresentadas no diagrama de fluxo exposto na Figura 2, que fornece uma visão panorâmica do processo de políticas públicas da forma como é concebido nesse quadro analítico. As categorias conceituais englobam o subsistema de políticas públicas, parâmetros relativamente estáveis, eventos externos, estruturas de oportunidades, e limitações e recursos de curto prazo das coalizões (SABATIER, 1988, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Figura 2 – Diagrama do ACF



Fonte: a autora, a partir de Sabatier (1988), Sabatier e Weible (2007) e Jenkins-Smith et al. (2014)

Como exposto anteriormente, dentro do subsistema (à direita) interagem as coalizões formadas por atores governamentais e não governamentais que compartilham um conjunto de crenças, recursos e se engajam de maneira coordenada durante um período de tempo. Elas empreendem estratégias para influenciar as decisões das autoridades governamentais no sentido de obter uma ou mais inovações institucionais que possam vir a promover seus objetivos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

O conflito entre as coalizões é geralmente mediado por um terceiro grupo de atores, os *policy brokers*, que podem ser vistos como mediadores cuja principal função é encontrar um compromisso razoável para reduzir o conflito intenso. Conforme Tomazini (2016, p. 56 tradução nossa) “esses atores são relativamente neutros em relação às controvérsias que podem abalar as coalizões, pois sua posição institucional lhes permite optar por uma posição estratégica de distância e/ou arbitragem. Esses são geralmente chefes do executivo ou altos funcionários”.

As decisões resultantes se fazem ver na forma de programas governamentais que se refletem, no nível mais operacional, em políticas públicas (*policy outputs*). Estas, por seu turno, interpeladas por inúmeros outros fatores, produzem impactos sobre o problema-alvo, assim

como variados efeitos colaterais (*policy impacts* ou *outcomes*) (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993; JENKINS-SMITH et al. 2014). Esses últimos podem influenciar novamente o subsistema e também afetar os assuntos externos a ele.

Observe-se que o entendimento dos programas governamentais enquanto “traduções de crenças” leva a uma distinção da dimensão mais abstrata da *policy* daquela mais concreta representada pelos *outputs*. Nessa dimensão mais abstrata, a política pública pode ser vista como uma “orientação geral” (SABATIER, 1993), “macrodiretriz” (SECCHI, 2015), “padrão de conduta” (DWORKIN, 2013), ou “curso de ação” governamental (HECLO, 1974). Para Heclo (1974), inclusive, um curso de ação não necessariamente se expressa por meio de legislações ou regulações específicas, podendo ser identificado até mesmo na inação⁴⁷. Na sua visão, a política pública não é um fato autoevidente, mas só existe porque se identifica um curso de ação governamental em meio à complexidade do mundo.

Sendo assim, a distinção, no diagrama, entre programas governamentais e seus *outputs* chama a atenção para a dimensão da *policy* que não se expressa unicamente pelo desdobramento concreto dos programas, planos e projetos, mas a que encerra o curso de ação geral escolhido pelo governo, permeado de crenças e teorias causais. É nesse sentido que as *policy core beliefs* e os *policy core attributes* podem ser observados como conceitos análogos, conforme explicado anteriormente. Essa distinção é fundamental para a compreensão do objeto da pesquisa, pois enfocar as ideias — ou mais especificamente as crenças fundamentais traduzidas no conteúdo básico de uma política — significa enfocar essa diretriz, e não os *outputs* específicos daí derivados (por exemplo, aquelas políticas emblemáticas de cada governo).

A definição de “programas governamentais” fornecida pelos autores do ACF vem ao encontro de um entendimento “multidimensional” de *policy*, na medida em que eles são vistos como tendo uma orientação geral ou diretriz que opera por meio de uma ou mais políticas concretas (SECCHI, 2015, p. 7-8). Nas palavras de Jenkins-Smith et al. (2014, não p.) um programa governamental é “o meio pelo qual um serviço público é entregue, dada uma diretriz de política.” (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa)⁴⁸.

⁴⁷ A ideia de inação abre espaço para que também aquilo que não está sendo feito, desde que tenha um propósito, seja considerado política pública: “pode-se descobrir, por exemplo, que não há provisão de previdência por meio de programas estaduais, mas que uma política pública é consistentemente expressa por meio da liberdade dada às empresas de previdência privada.” (HECLO, 1974, p. 4, tradução nossa).

⁴⁸ Convém realçar que a distinção que aqui se está fazendo decorre da interpretação da autora, já que essa etapa do processo que aparece como “programas governamentais” é um tanto confusa ao longo das diferentes publicações do ACF, dando margem a interpretações. O termo *governmental programs* foi empregado na versão inicial do diagrama (SABATIER, 1988), mas nas publicações subsequentes, apesar de os demais componentes do subsistema terem permanecido praticamente inalterados, essa etapa foi renomeada três vezes: em Sabatier (1993) foi denominada “Agency Resources and General Policy Orientation”; em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), e Sabatier

Embora seja nítido que no ACF as formulações de políticas públicas ocorrem dentro dos subsistemas, fatores externos também são fulcrais no seu quadro explicativo (SABATIER; WEIBLE, 2007). Reitere-se que o ACF é uma teoria “sintética” que, ainda que analise a mudança pela atuação dos indivíduos e suas crenças, não desconsidera a influência do contexto sobre eles.

Assim, o comportamento dos membros do subsistema é afetado por dois conjuntos de fatores exógenos, sendo um bastante estável e outro muito dinâmico. Os denominados parâmetros relativamente estáveis representam as estruturas social, cultural, econômica, física e institucional básicas que abrigam o subsistema, como por exemplo, a estrutura constitucional de uma sociedade. Essas variáveis são pouco propensas a alterações no longo prazo e por isso dificilmente produzem mudanças de comportamento ou em políticas dentro do subsistema (também raramente são objeto das estratégias das coalizões, exceto no longo prazo). No entanto, são importantes para estabelecer os recursos e as restrições dentro dos quais devem funcionar os atores (SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Os eventos dinâmicos (“eventos externos”) já são mais suscetíveis a variações importantes dentro de uma década. São exemplos as condições socioeconômicas, a opinião pública, a composição das coalizões governamentais e os efeitos colaterais de outros subsistemas (JENKINS-SMITH et al., 2014). Assim como os parâmetros estáveis, eles também afetam o comportamento das elites, mas sua propensão à mudança os converte em fatores críticos, que podem gerar mudanças de importância maior. Como será abordado na seção seguinte, por alterar no curto prazo as restrições e oportunidades dos atores, os eventos dinâmicos são considerados uns dos principais requisitos de mudanças significativas em políticas públicas (*major policy change*) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER, 1988; 1999).

Entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema há, ainda, outra categoria intermediária de variáveis, derivada basicamente daqueles parâmetros (JENKINS-SMITH et al., 2014), que afeta o comportamento das coalizões. São estruturas relativamente duráveis da *polity*, que se referem, em especial, ao grau de consenso necessário a uma mudança substancial e ao grau de abertura do sistema político⁴⁹ (SABATIER; WEIBLE, 2007). Entre os eventos

e Weible (2007) foi designada “Institutional Rules, Resource Allocations, and Appointments”; e em Jenkins-Smith et al. (2014) apenas “Institutional Rules”. Não se localizou na literatura explicação para tais variações.

⁴⁹ Os autores derivaram essas categorias em grande parte do trabalho de Lijphart (1999) e as incluíram após críticas quanto à forte vinculação empírica do ACF ao pluralismo estadunidense (SABATIER; WEIBLE, 2007). Algumas considerações sobre o contexto brasileiro são feitas ao final do capítulo, no item 3.2.4.

externos e o subsistema estão ainda representados restrições e recursos desencadeados pelos eventos dinâmicos fora do subsistema e que oferecem oportunidades de curto prazo às coalizões (JENKINS-SMITH et al., 2014).

3.2.3 A *policy change*

Um dos principais propósitos e, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999), pontos fortes do ACF, é compreender a mudança e a estabilidade de políticas públicas ao longo do tempo. Tal enfoque surgiu da recorrente observação de que algumas políticas se mantêm estáveis por longos períodos, enquanto outras sofrem mudanças dramáticas.

Jenkins-Smith et al. (2014, não p., tradução nossa) observam que “o ACF se centra na direção da evolução das políticas e faz uma distinção clara entre mudanças maiores e menores”, de forma que o grau de mudança de uma política pública é estabelecido pela medida em que as alterações se desviam da precedente. Mudanças em aspectos fundamentais (no núcleo duro), bem como o encerramento ou o lançamento de novos programas, apontam para revisões importantes na direção ou nos objetivos do subsistema, e são definidas como *major policy changes*⁵⁰. Já mudanças em aspectos secundários indicam alterações menores, designadas *minor policy changes* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). As coalizões de defesa geralmente discordam em relação a iniciativas que tratam desses dois níveis — secundários e fundamentais — e os debates políticos giram em torno de divergências sobre mantê-los ou modificá-los (SABATIER; WEIBLE 2007).

Conforme colocado anteriormente, “os programas governamentais são traduções de crenças e podem ser conceituados e medidos hierarquicamente como sistemas de crenças” (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa). Por conseguinte, mudanças no núcleo duro ou conteúdo fundamental de uma política pública refletem variações nas *policy core beliefs* dos atores, enquanto mudanças nos seus aspectos periféricos refletem modificações nas crenças secundárias (*secondary beliefs*)⁵¹.

Como as categorias do sistema de crenças diferem de acordo com sua suscetibilidade à mudança, *minor policy changes* não são tão improváveis quanto *major policy changes*

⁵⁰ Na edição de 1999 (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999), os autores afirmaram não estar preparados para definir se a mudança em apenas um dos componentes do *policy core* seria suficiente para determinar uma *major change*, ou se seria necessário ocorrer mudanças em vários itens, deixando abertura a interpretações (esse aspecto não foi retomado nas edições posteriores).

⁵¹ Note-se que, embora as *deep core beliefs* deem sustentação às *policy core beliefs*, são amplas em escopo e, portanto, não se aplicam diretamente ao subsistema, senão por intermédio das últimas. Além do mais, o ACF pressupõe ser muito difícil haver mudanças no *deep core*.

(SABATIER, 1988). Pequenas mudanças, por exemplo, em regras administrativas, alocações orçamentárias e revisões estatutárias são recorrentes porque, assim como as crenças secundárias, não requerem tantas evidências técnicas e científicas, acordos ou redistribuição de recursos, estando mais propensas a modificações (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Em contraste, mudanças substanciais são menos prováveis enquanto a coalizão que instituiu a política pública permanecer no poder, já que a tendência dos seus membros será manter firmes suas crenças duras e filtrar informações discordantes (JENKINS-SMITH et al., 2014). Como é difícil que os atores alterem suas crenças duras voluntariamente (*policy learning*), o ACF sustenta que mudanças dessa magnitude muito provavelmente decorrem de fatores não cognitivos, tais como perturbações externas ao subsistema, choques internos, ou acordos negociados (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Definem-se, então, quatro possíveis caminhos para mudanças importantes em políticas públicas: aprendizagem (*policy-oriented learning*), perturbações externas, choques internos, e acordos negociados (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Perturbações ou choques externos merecem especial atenção por estarem diretamente relacionados ao nosso problema de pesquisa. Eles consistem em eventos fora do controle dos atores do subsistema, podendo envolver mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, de regime político, outputs de outros subsistemas, eventos extremos como crises, desastres e mudanças na coalizão governamental sistêmica (ver eventos externos da Figura 2). (JENKINS-SMITH et al., 2014)

Esses eventos externos aumentam a probabilidade de ocorrer uma mudança importante, mas ao mesmo tempo requerem outras condições habilitadoras, como uma maior atenção pública e política, mudanças de agenda e, mais importante, na redistribuição dos recursos das coalizões e aberturas e fechamentos de cenários (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014). É fundamental, nesse sentido, que coalizões até então minoritárias consigam explorar o evento, por exemplo, criando narrativas públicas para atrair atenção para seus cursos de ação preferenciais ou apelando para os novos atores (JENKINS-SMITH et al., 2014). A coalizão majoritária, por outro lado, procurará amortecer os efeitos desses choques, podendo, por exemplo, sugerir a necessidade de pesquisas adicionais, tentar restringir a mudança a projetos experimentais menores, ou desviar a atenção para outros assuntos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 222).

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 148), é duvidoso que um aumento considerável na atenção pública sobre um problema intensifique a competição entre funcionários eleitos ou partidos, a ponto de substituir uma coalizão muito rapidamente. O mais comum é que uma coalizão minoritária tente tirar vantagem da oportunidade, mas não consiga votos suficientes para concretizar uma mudança substantiva (principalmente em sistemas políticos que requeiram, para isso, mais que maioria simples).

Devido à importância de todos esses mecanismos intervenientes, o ACF argumenta que “essas perturbações fornecem uma oportunidade para uma mudança importante, mas esta não ocorrerá a menos que aquela oportunidade seja habilmente explorada pelos proponentes da mudança, isto é, a até agora coalizão minoritária” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 148, tradução nossa). Em outras palavras, perturbações externas são condições necessárias, mas não suficientes para alterar os atributos do núcleo duro de um programa governamental (SABATIER, 1988).

Quanto a isso, um aspecto que merece ser destacado é sobre eleições e substituição de atores críticos em cargos-chave. Como visto, um tipo de evento externo listado no ACF é a mudança na coalizão governamental sistêmica. Sabatier e Jenkins-Smith (1999) sublinham que mesmo eleições críticas (*critical election* ou *realigning election*)⁵² podem não ser suficientes para uma mudança importante. Um exemplo foi a eleição de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em 1980 e a política de poluição do ar. A mudança de orientação do chefe do Executivo (de Jimmy Carter, pró-meio ambiente para Reagan, anti-regulação) e a obtenção de maioria no Senado não foram suficientes para gerar mudanças no núcleo duro da política federal de poluição do ar, visto que membros da coalizão pró-meio ambiente ainda controlavam alguns foros importantes.

Entretanto, os autores ressaltam que mesmo eleições que resultem somente na troca de atores críticos (sem produzir mudanças em uma coalizão governamental sistêmica), podem provocar mudanças importantes. Se combinadas com outros fatores, podem até mesmo originar mudanças no conteúdo básico de uma política pública, o que ocorreria principalmente em eleições para chefe do Executivo, em virtude dos seus poderes de nomeação. A esse respeito Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 222, tradução nossa) afirmam que:

Embora a maioria dos nomeados políticos provavelmente gerem apenas uma ondulação dentro de um subsistema (Hecklo, 1977), aqueles que combinam conhecimento extensivo de um subsistema com habilidades políticas e técnicas podem produzir ondas de alguma magnitude.

⁵² Eleições críticas provocam mudanças dramáticas no sistema político. Podem levar a uma configuração em que membros da antiga coalizão minoritária passam a controlar as duas casas legislativas e o gabinete do chefe do Executivo (ASCHER, 1976 apud SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 222).

Por fim, da mesma forma, eleições legislativas que ocasionem mudanças em cadeiras de comissões críticas podem gerar impactos muito importantes em um subsistema, mesmo na ausência de eleições críticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Pode-se deduzir, assim, que mais importante que eleições, em si, é a posterior distribuição de poder, importando mais as posições ocupadas por atores-chaves das coalizões nas instituições de governo.

Similarmente às perturbações externas, choques internos também podem gerar mudanças importantes em uma política pública, caso interajam com fatores habilitantes. A diferença é que ocorrem dentro dos limites territoriais e/ou temáticos do subsistema, e são geralmente desencadeados por seus atores (SABATIER; WEIBLE, 2007). Em vista disso, “vários tipos de eventos internos – como algumas crises, fiascos de políticas, escândalos e fracassos – provavelmente influenciarão crenças e aumentarão a atenção sobre certos programas governamentais (Birkland 2006, Bovens e 't Hart, 1996)” (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa).

Os autores afirmam que para explorar a oportunidade, coalizões concorrentes podem buscar promover outros enquadramentos, discutir a gravidade dos problemas, a quem cabe a responsabilidade, e quais as implicações políticas decorrentes do evento. Choques internos tendem a confirmar as *policy core beliefs* das coalizões minoritárias e a provocar dúvidas quanto às das coalizões dominantes, colocando em cheque a efetividade de suas políticas (JENKINS-SMITH et al., 2014).

Um terceiro caminho de mudança é a aprendizagem (*policy-oriented learning*). Ela pode levar a uma mudança do tipo menor, que ocorre de maneira incremental no curso de um longo período. Embora análises de políticas públicas (que fornecem, por exemplo, informações científicas) raramente afetem decisões governamentais, elas possuem uma função de esclarecimento (*enlightenment function*) que pode modificar gradualmente os conceitos e premissas dos atores de um subsistema. Este tipo de aprendizagem também pode facilitar mudanças substanciais, mas isso tende a ocorrer em conjugação com choques externos ou internos (SABATIER, 1988; JENKINS-SMITH et al., 2014).

Um acordo negociado é o último caminho previsto no ACF para uma mudança substancial. Estes acordos são empreendidos por coalizões concorrentes e podem emergir de uma variedade de situações, mas são facilitados pela existência de instituições colaborativas inclinadas à negociação. Sabatier e Weible (2007) destacam nove características que favorecem a negociação: um impasse prejudicial; ampla representação; liderança; regras consensuais de decisão; financiamento; compromisso dos atores; foco em questões empíricas; confiança; e falta

de foros alternativos. O “impedimento prejudicial” seria o principal incentivo para negociações, pois nesta situação todas as coalizões concebem o status quo como inaceitável.

É importante salientar que um destes quatro caminhos ou algum arranjo entre eles, constitui condição necessária, mas não suficiente para promover mudanças substanciais. Neste sentido, Weible e Nohrstedt (2012 apud JENKINS-SMITH et al., 2014, n.p.) reformulam as hipóteses originais do ACF sobre a *policy change*, e chegam a uma única hipótese, com fortes evidências empíricas derivadas de pesquisas:

Hipótese de mudança em políticas 1: perturbações significativas externas ao subsistema, uma perturbação significativa interna ao subsistema, aprendizagem orientada a políticas, um acordo negociado ou alguma combinação destes são necessários, mas não suficientes, fontes de mudança nos atributos principais de um programa governamental (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa).

A segunda hipótese do ACF no que tange à *policy change* — com algumas evidências fortes e outras parciais provenientes de estudos empíricos — combina a influência de coalizões sobre o subsistema, mudança substancial e subsistemas abrigados dentro de outros subsistemas:

Hipótese de mudança em políticas 2: os atributos básicos de um programa de governo em uma jurisdição específica não serão revisados de forma significativa, enquanto a coalizão de defesa do subsistema que instituiu o programa permaneça no poder nessa jurisdição - exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (JENKINS-SMITH et al., 2014, não p., tradução nossa).

Explicitados os principais aspectos do ACF, antes de finalizar o capítulo, traz-se atenção a alguns pontos importantes quanto ao espaço que cabe ao governo no âmbito do subsistema, já que é sobre ele que recai o foco da pesquisa.

3.2.4 O governo no contexto do subsistema

As abordagens que buscaram privilegiar o subsistema como unidade de análise foram desenvolvidas no contexto da ciência política estadunidense da década de 1950 e representaram uma alternativa ao pluralismo e ao elitismo, tradições então hegemônicas nas análises do processo político. Essas abordagens romperam com a dicotomia Estado-sociedade e alargaram a gama de atores considerados potencialmente influentes na produção de políticas, afastando-se da visão pluralista, centrada nos grupos de interesse, e da visão elitista, focada nas poucas categorias de atores do “triângulo de ferro” (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Nisso, os atores institucionalmente ligados a órgãos e burocracias governamentais, de qualquer nível, passaram a ter uma importância algo relativa nesse processo, não mais definida pelas instituições e grupos a que pertencem, mas pelo poder efetivo exercido no contexto do subsistema.

Ao adotar o ACF como marco teórico-metodológico, esta pesquisa reconhece e recepciona a influência da ampla variedade de elites e suas ideias na construção de políticas públicas. Mas a natureza da questão a ser respondida e a concepção da política pública enquanto um curso de ação escolhido pelo governo requerem que se dê um foco especial aos atores governamentais (federais).

Isso não significa um retorno ao elitismo e tampouco reflete a adesão a uma proposta estatista estrita, na qual o governo é o único ator-chave do processo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Trata-se, na verdade, de lançar um olhar particular ao papel do governo no contexto do conflito de ideias característico da *policy-making*. Pois se os Estados contemporâneos são legitimados pela “realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente [...]” (COMPARATO, 1998, p. 44), cabe principalmente aos governos determinar as diretrizes das políticas a serem estruturadas. Além disso, não há como negar que os governantes buscam “traduzir seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26), o que faz com que eles busquem efetivamente implementar suas agendas programáticas. Acrescenta-se, ainda, o fato de o arranjo institucional brasileiro conferir aos ocupantes do Poder Executivo significativos poderes legislativos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007), situando-os em uma condição de protagonismo na produção e mudança em políticas públicas.

No ACF, dado o foco em coalizões institucionalmente plurais, não se considera o governo, em si, um ator distintivo dentro do subsistema. Ele é concebido de forma não monolítica, tendo representantes distribuídos transversalmente às coalizões. Embora se conceba que elas dispõem de importantes recursos para realizar seus objetivos quando têm membros em posições de autoridade legal e formal, atores do governo não são considerados mais relevantes ou influentes que outros por conta do seu vínculo a essa instituição. Ademais, para os autores do ACF (baseados na experiência estadunidense), é provável que as burocracias estejam tão comprometidas com os objetivos de coalizões específicas, que atuem de modo relativamente independente da orientação governamental. Argumenta-se, também, que embora chefes do Executivo possam influenciar o comportamento dos seus nomeados políticos, eles têm limitada capacidade de influenciar os burocratas a estes subordinados (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Os autores sugerem, no entanto, que frequentemente as burocracias adotam posições menos radicais ou mais centristas do que as de seus aliados de coalizão, por vezes até migrando de uma a outra ou assumindo posições neutras ou indiferentes às disputas sobre políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Atores como chefes do Executivo ou

funcionários do alto escalão, pela sua posição institucional, ainda podem acabar assumindo o papel de mediadores (*policy brokers*), sobretudo em contextos de conflito intenso (SABATIER, 1993).

No panorama geral do ACF (Figura 2), membros do governo também figuram como alvos centrais das pressões das coalizões, na medida em que estas buscam “alterar o comportamento de várias autoridades governamentais em um esforço para realizar seus objetivos de políticas públicas” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, tradução nossa). Não há, contudo, muita nitidez sobre como as ideias das coalizões interagem com os propósitos próprios do governo vigente e mesmo com as missões institucionais das distintas burocracias e órgãos governamentais. Há que se considerar que não necessariamente haverá uma correspondência tal que vincule esses propósitos e missões aos objetivos das coalizões. Mas o papel ativo do governo na produção de políticas enquanto um ator coletivo autônomo com objetivos específicos e que exerce “pressão no sentido contrário” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 45) — e não mera arena de disputa das coalizões ou árbitro imparcial — é pouco relevante no quadro analítico do ACF. Neste ponto em específico, parece haver uma similaridade com o pluralismo clássico (DAHL, 1961; KEY, 1958).

A forte derivação das formulações do ACF do pluralismo estadunidense foi alvo frequente de críticas de autores que buscaram aplicá-lo a regimes corporativistas europeus, sociedades menos democráticas do leste europeu e países em desenvolvimento. Tais realidades apresentariam padrões mais centralizados de tomada de decisão e menor abertura do sistema político à participação se comparados aos padrões dos Estados Unidos. Foi diante disso que, apoiando-se nos modelos de democracia de Lijphart (1999) os autores incluíram em seu quadro analítico as “estruturas de oportunidades das coalizões”, situadas em uma posição intermediária entre os parâmetros relativamente estáveis e o subsistema (ver Figura 2) (SABATIER; WEIBLE, 2007).

A inclusão dessa categoria conceitual abriu espaço para que se pudessem considerar dois tipos de variáveis institucionais a afetar os recursos e o comportamento das coalizões em contextos específicos, seja no longo ou no curto prazo. Como mencionado anteriormente, são elas: o grau de consenso necessário a uma mudança substancial em políticas e o grau de abertura do sistema político. Esta última engloba a quantidade de foros de tomada de decisão pelos quais qualquer proposta de mudança importante deve passar e a acessibilidade de cada foro (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Esses parâmetros são úteis para aproximar a aplicação do ACF à realidade em análise, tanto no sentido de especificar a propensão do nosso arranjo institucional a mudanças

significativas, quanto para elucidar a mencionada importância do Executivo na produção e mudança em políticas públicas.

A mesma Carta constitucional que buscou inovar em seu capítulo sobre a seguridade social assegurou mecanismos para a participação direta dos cidadãos. Destacam-se os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, que reúnem paritariamente membros do Executivo e atores da sociedade civil. No que tange à política social, são expressivos os conselhos de assistência social, com numerosa presença entre os municípios brasileiros e, no âmbito nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social, com evidências de um funcionamento exitoso na organização mais eficiente de políticas da área (AVRITZER, 2007). Além disso, as duas Casas Legislativas contam com comissões permanentes que facultam a participação societal no processo legislativo por meio de debates e discussões sobre assuntos diversos, além de outros mecanismos de interlocução entre os cidadãos e os representantes eleitos (ANASTASIA, 2007). A CF/88 também conferiu alguns poderes de agenda aos cidadãos, como a possibilidade de iniciativa popular legislativa, mediante apresentação de projetos de Lei à Câmara dos Deputados (FLEURY, 2006). Em que pesem as críticas que se possam fazer a esses mecanismos e à sua utilização efetiva, eles são espaços e recursos a disposição de variados atores e por meio dos quais as coalizões podem criar se engajar em estratégias coordenadas para pressionar as autoridades para promover mudanças em políticas públicas.

Já no âmbito da política institucional, no que tange às regras de tomada de decisão, o bicameralismo simétrico, a separação de poderes com freios e contrapesos institucionais e a exigência de maiorias qualificadas para aprovar alterações (emendas) constitucionais, aproximam o arranjo brasileiro do consensualismo (ANASTASIA; NUNES, 2006; ANASTASIA; CASTRO; NUNES, 2007). Isso implica uma importante quantidade de pontos de veto e um alto grau de consenso para a consecução de mudanças importantes, tornando-as mais custosas para as coalizões em geral.

Por outro lado, as regras constitucionais que definem as prerrogativas do Poder Executivo são propensas ao modelo majoritário porque concentram poderes de agenda e de veto nas mãos do Presidente da República. Assim, pelo estabelecido na CF/88, o Presidente tem:

poder de decreto constitucional (medidas provisórias) e delegado; prerrogativa de iniciar legislação em determinadas matérias, especialmente aquelas de natureza orçamentária; possibilidade de pedir urgência para a tramitação de proposições legislativas de sua autoria; poder de nomeação de titulares para importantes cargos da burocracia pública, a começar de todos os ministros de Estado; controle sobre a liberação de recursos orçamentários, dado o caráter autorizativo do orçamento brasileiro (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 23).

Assim, a forma de separação de poderes no Brasil confere recursos e vantagens estratégicas à figura do Presidente da República por meio de competências e prerrogativas que lhe dão importantes poderes sobre a agenda e a produção legislativa. São ele assegurados “a capacidade de alterar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que afetam os procedimentos e a dinâmica do processo legislativo” (INÁCIO, 2006, p. 170).

A combinação dos fatores acima com a distribuição de preferências e recursos entre atores relevantes conformam as instâncias decisórias e a sua operação efetiva (ANASTASIA; NUNES, 2006). O resultado dessa interação é o presidencialismo de coalizão, com alta fragmentação partidária na esfera parlamentar e predominância legislativa do Poder Executivo (ABRANCHES, 1988).

A incontornável necessidade de se formar e manter amplas coalizões multipartidárias tem imposto desafios não desprezíveis à aprovação das pautas do Executivo na história da Nova República. Todavia, mesmo que por vezes recorrendo a práticas distributivistas (como a distribuição de cargos e a liberação de emendas orçamentárias) e não partindo da contiguidade do espectro político-ideológico (ANASTASIA; NUNES, 2006), os presidentes têm sido consideravelmente bem sucedidos nessa tarefa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007; LIMONGI, 2006).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o arranjo institucional brasileiro traz algumas dificuldades para as coalizões operarem mudanças mais expressivas (abertura à participação, necessidade de maiorias qualificadas para emendas constitucionais e pontos de veto), mas que isso não é um problema significativo quando as iniciativas de mudança partem do governo. Ao menos não tem sido, no que se refere aos governos decorridos no período em tela. Dado que o Executivo é, de jure e de fato, o principal legislador do país, “cabe a Presidência da República propor alterações do *status quo*. Do ponto de vista legal, o que muda no país muda por iniciativa do Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p. 158).

Tendo isso em vista, ao se estudar o Brasil não há como ignorar o papel do governo na produção e mudança em políticas públicas, por mais que se compreenda que nesse processo participam, interagem e influenciam uma série de atores.

Isto posto, além dos parâmetros relativamente estáveis (destacando-se aqui o capítulo sobre a seguridade social da CF/88) e dos eventos externos (com foco aqui sobre a mudança de governo), tem-se que, no Brasil, uma vez que obtenham êxito em formar coalizões multipartidárias, os governos contam com relevante poder para concretizar seus programas e provocar mudanças significativas (*major policy change*), se assim o desejarem.

Considerando-se a discussão acima assume-se, enfim, em uma perspectiva mais ampla, a de que mesmo que políticos eleitos para o Executivo e seus burocratas possam se alinhar às crenças e estratégias das coalizões e sofram suas influências, eles também podem buscar implementar um programa próprio (e ter sucesso). Assim sendo, individual ou coletivamente, os governos podem ser considerados atores coletivos autônomos, com um plano particular a cumprir, procurando afetar o curso das políticas públicas, ao tentar imprimir nelas seus próprios objetivos, interesses e ideias.

Reforça-se, portanto, a exemplo de Celina Souza (2006, p. 26-27), que:

Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflète tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985).

Essa interpretação não suprime a capacidade explicativa dos atores sociais no processo político, mas antes concebe o governo como um ator de peso, melhor compreendido no contexto da sociedade em que opera. “Nessa perspectiva, o Estado certamente não é tudo. Outras organizações e agentes também modelam as relações sociais e a política, e o analista deve explorar a estrutura e as atividades do Estado em relação a eles” (SKOCPOL, 1985, p. 7-8, tradução nossa).

Seguindo essa orientação, o que se busca é uma abordagem integrativa que considere as duas instâncias — Estado e sociedade — na análise do fenômeno. Sob essa perspectiva, o governo brasileiro seria dotado de relativa autonomia para tomar decisões a respeito da política de enfrentamento à pobreza no contexto do subsistema, buscando traduzir suas ideias programáticas em políticas públicas, em meio às estratégias empreendidas por uma diversidade de atores interessados no tema.

Tendo-se desenvolvido até aqui o arcabouço teórico da pesquisa, o próximo capítulo visa esclarecer como se pretende operacionalizá-lo.

4 METODOLOGIA

Como o delineamento da pesquisa já foi exposto na introdução, este capítulo inicia resumizando esquematicamente seus itens fundamentais (Quadro 12), a fim de memorizá-los ao leitor e esclarecer determinadas escolhas metodológicas. Em seguida, descreve-se com mais atenção os procedimentos investigativos empregados.

Quadro 12 – Principais itens do desenho da pesquisa

Item	Definição
Problema	Em que medida se observa uma mudança na orientação normativa da política de combate à pobreza dos governos Lula em relação à previamente existente, adotada no governo Cardoso?
Objetivo geral	Compreender a intensidade do impulso de mudança na política de enfrentamento a pobreza dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) em relação à existente anteriormente, implementada por Fernando Henrique Cardoso (FHC).
Objetivo específico (1)	Descobrir se nos governos Lula houve mudança na orientação normativa da política de combate à pobreza, por meio da identificação e comparação das crenças fundamentais que embasaram as decisões governamentais nessa área nos dois períodos.
Objetivo específico (2)	(caso se constate mudança), determinar a sua magnitude, verificando em que nível ela se deu — se alcançou atributos fundamentais da política (<i>policy core</i>), caracterizando uma <i>major policy change</i> , ou somente aspectos secundários, refletindo uma <i>minor policy change</i> .
Delimitação espaço-temporal	Enfoca-se a política nacional de combate à pobreza, de 1999 a 2010, intervalo compreendido entre o segundo governo Cardoso (1999–2002), definido como parâmetro comparativo do “antes”, e os dois governos Lula (2003–2010), que conformam o espaço de referência para a mudança.
Objeto empírico	Crenças dos atores do subsistema, com maior foco sobre os governamentais, identificadas nas notas taquigráficas das reuniões abertas na Câmara dos Deputados
Justificativa	A literatura é controversa quanto a se teria havido mudança nessa área de política e as conclusões sobre a sua magnitude comumente se misturam a avaliações subjetivas dos autores, dificultando separá-las da análise objetiva. Portanto, interpretar o curso dessa política a partir do ACF, abordagem que considera as ideias fatores centrais na construção e mudança em políticas públicas, pode contribuir para: (1) atenuar as discrepâncias entre as conclusões existentes, conferindo maior solidez normativa a um ou outro argumento e; (2) conferir maior rigor metodológico ao determinar a importância da mudança.

Fonte: a autora (2020).

Alguns aspectos das escolhas acima precisam ser elucidados. No que toca ao recorte temporal, à luz do ACF, assumiu-se que a chegada de Lula à Presidência da República teria o potencial de introduzir modificações significativas na orientação da política de combate à pobreza previamente existente, demarcando essa transição entre governos como referência para o estudo da *policy change*. Sendo assim, para verificar o quanto em seu conteúdo fundamental a política praticada nos governos Lula (2003–2006 e 2007–2010) se afastou da praticada anteriormente, tomou-se como parâmetro comparativo o último governo Cardoso (1999–2002).

Optou-se, portanto, por comparar as crenças compreendidas no intervalo 1999–2002 (o “antes”) com as abarcadas no intervalo 2003–2010 (o “depois”) (também referidos daqui em diante como “FHC II” e “Lula I e II”, ou “período FHC” e “período Lula” respectivamente).

Apesar da assimetria entre os dois intervalos, considerou-se desnecessário abranger FHC I. Dado que o interesse era averiguar a mudança entre um governo e outro, deu-se maior enfoque à última gestão de Cardoso e às duas de Lula, estas associadas à proposição da mudança. Além disso, seria inócuo abranger as crenças do primeiro período Cardoso por um fator de ordem prática, considerando-se o material selecionado para o estudo. Isso porque em uma análise exploratória do corpus, verificou-se que a discussão sobre o combate à pobreza, entre 1995 e 1998, era muito incipiente, não havendo subsídios empíricos consistentes para identificar crenças sobre o tema, o que só foi possível a partir de FHC II.

Quanto aos oito anos de governo Lula, pressupôs-se a existência de uma mesma orientação programática básica ao longo do tempo, de modo que se entende não haver prejuízo metodológico em compará-los com os quatro últimos anos do governo FHC. Em todo o caso, como se verá adiante, a maior parte das discussões sobre o combate à pobreza ficou concentrada no primeiro mandato do presidente Lula, havendo menos desenvolvimentos no segundo. Significa que, na prática, o recorte traz, principalmente, a intersecção entre FHC II e Lula I.

Sublinha-se, ainda, que o intervalo 1999–2010 compreende uma extensão temporal de doze anos, o que se revela adequado do ponto de vista do ACF, que requer uma perspectiva de longo prazo (sugere-se dez anos ou mais) para compreender a *policy change*.

Outra delimitação fundamental é a espacial, tendo em vista que o ACF trabalha com a noção de subsistema. Considera-se que essa não é uma tarefa trivial, dadas as dificuldades implicadas em demarcar adequadamente seus limites. Seguindo a recomendação dos autores (SABATIER; WEIBLE, 2007) de se ater às dimensões substantiva (tópico) e territorial das instituições implicadas no tema, define-se como tópico o problema da pobreza e como território a abrangência nacional. Portanto, o subsistema de que trata o estudo é o que tem como foco a construção de ações e programas nacionais destinados ao enfrentamento da pobreza⁵³.

Reitera-se que tais outputs são considerados “crenças materializadas”, de modo que para compreender o conteúdo básico da ação governamental, mais conveniente do que focar seus desdobramentos concretos é analisar as crenças das elites implicadas na sua formulação. Por isso, não se elegeu como objeto uma política ou conjunto de políticas específicas, e sim os aspectos cognitivos por trás delas, que revelam a sua orientação programática fundamental.

⁵³ Nesse sentido, o recorte se distingue do de Tomazini (2016; 2013; 2010), que delimita como subsistema o instrumento da transferência condicionada de renda, conforme explicado no capítulo 2, item 2.3.

Tomar o subsistema como unidade de análise também implica, como visto anteriormente, reconhecer suas inter-relações ou imersões em outros subsistemas. Como constatado pela revisão de escopo e pela análise exploratória do corpus, as políticas de combate à pobreza estão contidas no campo mais amplo da política social, ou conforme o observador, a política de assistência social. Também ocorrem conexões com outras políticas setoriais como, por exemplo, a de educação e a de segurança alimentar, além de com a política econômica. No material empírico, naturalmente, esses campos encontraram-se sobrepostos, mas foi feito um esforço de pinçar de discussões adjacentes, somente aqueles aspectos considerados importantes para a compreensão do tópico da pobreza.

Quanto aos integrantes do subsistema, toda sorte de atores foi considerada no levantamento das ideias, mas na discussão dos resultados houve maior ênfase sobre as elites governamentais e as crenças manifestadas em seus discursos, já que foi através delas que se buscou captar o curso de ação governamental em cada período. Como mencionado, a ideia foi examinar as crenças dos representantes do governo sem desconsiderar a arena política em que elas foram enunciadas, buscando compreendê-las em seu contexto, de modo a não perder de vista aspectos importantes da disputa de ideias.

Cabe, por último, enfatizar que anterior ao estabelecimento desses objetivos, realizou-se uma revisão de escopo da literatura (capítulo 2). Ela representou um esforço à parte no sentido de se chegar a um reconhecimento seguro do terreno, podendo esse passo ser considerado também um objetivo específico primário da pesquisa.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A consolidação dos procedimentos metodológicos ocorreu após a realização de algumas entrevistas exploratórias, com o propósito de reconhecer, minimamente, o contexto empírico da pesquisa. Em 2018, foi realizada uma visita de cunho acadêmico à Brasília - DF⁵⁴, na qual, mediante a técnica da bola de neve, foi possível entrevistar alguns personagens importantes da burocracia federal da época do governo Lula. O objetivo foi reunir impressões sobre percepções desses burocratas a respeito de mudanças e continuidades na política de combate à pobreza

⁵⁴ Tratou-se de uma visita ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília a convite do professor Dr. Paulo Calmon, na ocasião da apresentação do texto de qualificação à comissão avaliadora. Ela foi realizada de 8 a 19 de outubro de 2018. A proposta de trabalho resumida da visita se encontra no Apêndice C.

entre os dois governos. Não foi o intuito processar sistematicamente as informações coletadas, mas elas serviram como fonte complementar para a interpretação dos resultados obtidos⁵⁵.

Para definir os procedimentos de investigação, tomou-se como referência o apêndice metodológico contido na obra de Jenkins-Smith e Sabatier (1993, p. 237-256). Nele, os autores recomendam a análise de conteúdo de documentos públicos, mais especificamente, de audiências públicas, para explorar e compreender as crenças das elites ao longo do tempo.

Sendo “uma técnica de pesquisa para produzir inferências válidas e replicáveis partindo dos textos (ou outro material relevante) em direção ao seu contexto” (KRIPPENDORFF, 2004, p. 18, tradução nossa), a análise de conteúdo é uma técnica comumente utilizada em trabalhos cujo referencial teórico-metodológico é o ACF. A sua vantagem reside no fato de que ela busca “conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça”, ou seja, “realçar um sentido que figura em segundo plano” (BARDIN, 2011, p. 50 e 47). Trata-se, portanto, de uma forma promissora para desvelar crenças das elites.

Os autores do ACF argumentam que uma das vantagens desse tipo de análise é que ela permite um exame muito mais detalhado dos raciocínios implicados nas preferências dos atores do que aquelas baseadas em afiliações partidárias, por exemplo. Além disso, ao aplicá-la a documentos públicos (em vez de a resultados de entrevistas, como é comum), cobre-se facilmente várias décadas sem que se exija, por exemplo, a utilização de *surveys* em painel. Ela se mostra, portanto, especialmente útil em estudos longitudinais. O foco em audiências públicas, por sua vez, teria o benefício de abranger, em uma mesma arena, uma diversidade de atores influentes na construção de políticas públicas. Essa arena representaria, portanto, uma amostra fidedigna do que se define como subsistema.

O desenvolvimento de uma análise de conteúdo, na organização proposta por Bardin (2011), engloba três etapas: a pré-análise, que corresponde aos procedimentos preparatórios; a exploração do material, que consiste na codificação propriamente dita; e o tratamento dos resultados, que equivale a sua interpretação e produção de inferências.

Aqui a pré-análise consistiu no desenvolvimento de três tarefas que são apresentadas nas próximas três seções: (1) definir a população-alvo e os documentos a serem submetidos à análise; (2) elaborar o livro de códigos; (3) desenhar o processo de codificação (definir o procedimento, a unidade de registro, o software de apoio e as regras de codificação). A etapa de exploração do material consistiu no processo de codificação dos documentos em si, mediante

⁵⁵ Não são divulgados os nomes dos indivíduos entrevistados, pois não foi obtida autorização formal de todos eles. É possível dizer que foram entrevistados cinco burocratas que trabalharam no MDS nas épocas dos governos Lula e Dilma Rousseff. O roteiro que guiou as conversas encontra-se no Apêndice D.

a aplicação sistemática das escolhas definidas em “3”. Já os resultados, são descritos e discutidos nos capítulos 5 e 6, sendo que no presente capítulo, uma quarta seção é destinada a (4) explicitar a metodologia de tratamento e interpretação dos resultados (definir a abordagem, o software de apoio, a forma de apresentação dos resultados e de produção de inferências).

4.1.1 A população-alvo e os documentos

Como a questão de pesquisa se dirige às crenças das elites governamentais, inicialmente, tinha-se esboçado captá-las em discursos oficiais dos presidentes da República e dos líderes do governo no plenário das casas legislativas. Isso, no entanto, enfraqueceria a noção de subsistema. Pressupõe-se que os esforços das elites no sentido de ver suas crenças traduzidas em políticas públicas ocorrem mais naturalmente em uma arena em que estão em disputa uma diversidade de ideias e atores. Considerando-se o jogo político, ideias são defendidas, muitas vezes, *contra* outras ideias e são mais fáceis de captar no calor das discussões do que em discursos previamente preparados, dirigido a um público-alvo predefinido. A partir disso, entendeu-se ser mais útil observar o debate em uma arena aberta a atores e ideias provenientes de diversas filiações institucionais, demarcando-se como população-alvo os atores relevantes do subsistema de combate à pobreza, com foco especial sobre as elites governamentais.

Identificar essa população requereu primeiramente a escolha de uma *proxy* adequada do subsistema. Baseando-se no referido apêndice, elegeram-se audiências públicas e outros tipos de eventos abertos, além de algumas reuniões ordinárias, ocorridas em comissões da Câmara dos Deputados. Existentes em ambas as casas legislativas, as comissões parlamentares são as principais instâncias de deliberação do processo legislativo, tendo inclusive, poder conclusivo em alguns casos (LIMA, 2009). Elas constituem espaços especializados de discussão, funcionando no sentido de “proporcionar ganhos informacionais para os legisladores e para o Plenário” (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 25). Compõem, assim, foros valiosos para o debate de ideias sobre a compreensão de problemas públicos e a formulação de alternativas e soluções.

Acompanhando o movimento de ampliação no sistema de representação pós-redemocratização, as comissões passaram a admitir uma maior diversidade de grupos e organizações no debate dos processos legislativos, ao promoverem discussões e debates com a participação da sociedade, por meio de audiências públicas e reuniões técnicas. Deste modo, além dos parlamentares, participam dos encontros uma variedade de atores que incluem desde representantes do governo, como ministros de Estado e burocratas, até representantes diversos da sociedade civil. “Em graus variáveis conforme o tema em pauta, [...] [participam] grupos de

interesse em formato mais tradicional, organizações não governamentais, empreendedores privados, institutos de pesquisa, profissionais e acadêmicos.” (ARAÚJO, 2013, p. 69).

Foi das notas taquigráficas dessas reuniões que puderam ser depreendidas tanto as elites relevantes quanto suas crenças. Cabe destacar que embora nem todas as discussões ocorridas no interior das comissões seja registrado⁵⁶, há um farto repositório de registros discutindo as políticas públicas relacionadas ao combate à pobreza no período. Elas puderam ser facilmente obtidas no website da casa legislativa⁵⁷.

Inicialmente, discussões sucedidas em outros espaços também foram consideradas para análise, nomeadamente as audiências públicas de comissões específicas do Senado Federal e reuniões do CNAS e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), tendo sido inclusive coletadas atas dos dois últimos. No entanto, tendo em vista a riqueza de conteúdo e de atores (até mesmo ligados a essas outras instâncias) encontrada nas reuniões da Câmara Federal, entendeu-se desnecessário ampliar o recorte, assumindo-se essa limitação.⁵⁸

O ACF, por regra, inclui na análise somente elites previamente consideradas relevantes ao longo do tempo. O critério é, sobretudo, a frequência de participação em reuniões e por isso, são codificados somente atores predefinidos. No exemplo apresentado no apêndice metodológico, foram incluídos somente indivíduos ou representantes de organizações que participaram de audiências públicas por pelo menos dois anos, sendo que os que estiveram presentes apenas uma vez foram excluídos.

Adotar aqui o mesmo critério seria pouco útil. Em primeiro lugar, porque a média de participação em reuniões nos 12 anos analisados é de apenas 2 vezes por ator, um número bastante baixo, que poderia excluir uma parcela considerável de elites relevantes. Além disso, fossem definidos a priori atores relevantes segundo algum critério “reputacional”, correr-se-ia grande risco de enviesar as escolhas de início, podendo resultar em inclusões e exclusões indevidas, já que elas ficariam limitadas ao conhecimento prévio da autora. Optou-se, então, por uma abordagem indutiva, em que todos os atores que expressassem crenças codificáveis seriam incluídos e trazidos à análise, definindo-se a sua relevância a posteriori. Consequentemente, a população-alvo consistiu também em um produto da análise⁵⁹.

⁵⁶ Conforme informação verbal obtida do Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados (2018), apenas as reuniões ordinárias são obrigatoriamente registradas. As demais, somente a pedido do presidente da Comissão.

⁵⁷ <https://www.camara.leg.br/>

⁵⁸ Cabe ressaltar que as discussões ocorridas nesse âmbito foram escolhidas basicamente por sua fartura de dados e pluralidade de atores, não se tratando de um estudo focado no Legislativo.

⁵⁹ A lista completa dos atores cujas falas foram codificadas, a quantidade de reuniões de que participaram, bem como as respectivas datas encontram-se no Apêndice E. No capítulo seguinte, a análise modular de redes aponta os mais relevantes, segundo a frequência com que apresentaram crenças codificáveis.

Quanto à fonte dos dados, os documentos foram coletados do banco de discursos do site da Câmara dos Deputados, adotando-se os seguintes critérios no sistema de busca:

- a) Data inicial: 01/01/1999;
- b) Data final: 31/12/2010;
- c) Pesquisar em: Comissões;
- d) No campo “Texto Integral”: termos desejados

Quanto ao último item, circunscreveu-se a coleta dos documentos àqueles que continham palavras-chave indicativas de políticas emblemáticas do combate à pobreza no período, definidos com base na literatura. Buscaram-se, sob distintas formas, documentos que continham no corpo do texto os seguintes termos: Comunidade Solidária; Comunidade Ativa; Projeto Alvorada; Rede de Proteção Social; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Auxílio-Gás; Cartão Alimentação; Renda Mínima; Renda Básica; Renda de Cidadania; Fome Zero; Bolsa Família; Transferência de renda; Política de Combate à Pobreza. Vale mais uma vez lembrar que os programas foram utilizados apenas como parâmetros para captar as discussões sobre o tópico, pois a pesquisa não se centra nos outputs.

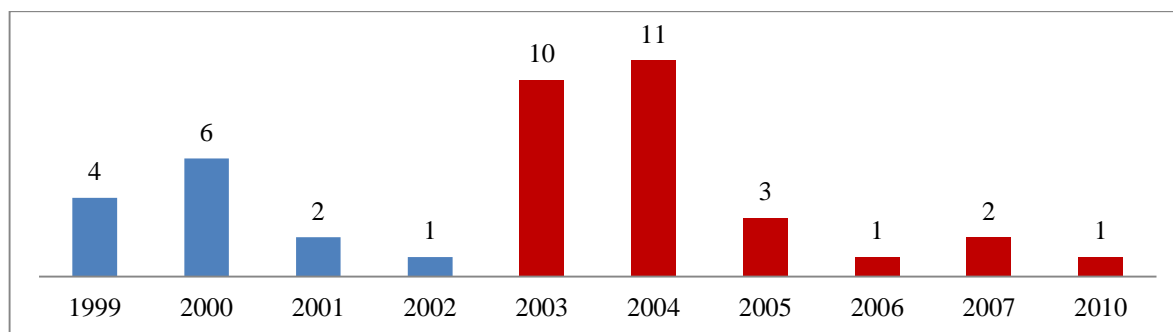
As buscas retornaram um total de 1.595 registros. Após a remoção dos duplicados, os documentos passaram por duas etapas de triagem. A primeira, mais conservadora, consistiu em um primeiro olhar a partir do sumário das reuniões e do contexto em que apareciam os termos de busca originários. Foram excluídos os documentos que, já à primeira vista, não tratavam diretamente do tópico, como por exemplo, casos em que o termo era mencionado apenas a título de exemplo, ou se referia a outro assunto (por exemplo, o termo “Alvorada”, que aludia muitas vezes a um município brasileiro e não ao Programa). A segunda etapa, mais exigente, consistiu em um olhar mais demorado em torno do contexto dos termos, para garantir que o documento abordasse o tópico de maneira central e não o restringia a uma discussão periférica. Chegou-se, então, a um total de 41 documentos. Essa seleção criteriosa garantiu que todo o corpus a ser codificado continha uma discussão substancial sobre os assuntos tratados no subsistema⁶⁰.

É interessante observar algumas características gerais do corpus. Como o critério de seleção dos documentos foi a relevância do seu conteúdo e houve assimetria na extensão temporal dos dois períodos, sua distribuição ao longo dos governos não poderia ter sido uniforme. Como mostra o Gráfico 3, dos 41 documentos selecionados, 13 foram do decurso de FHC II (entre 1999 e 2002), 25 de Lula I (entre 2003 e 2006), e apenas 3 de Lula II (entre 2007 e 2010). Esses simples indicativos sinalizam que no hiato analisado as discussões mais

⁶⁰ A lista completa dos documentos e seus detalhes pode ser acessada no Apêndice F.

substanciais em matéria de combate à pobreza se intensificaram a partir de 2003 e ficaram concentradas nos dois primeiros anos do governo Lula.

Gráfico 3 – Distribuição do corpus por ano (1999–2010)



Fonte: a autora, com base em Câmara dos Deputados (2020).

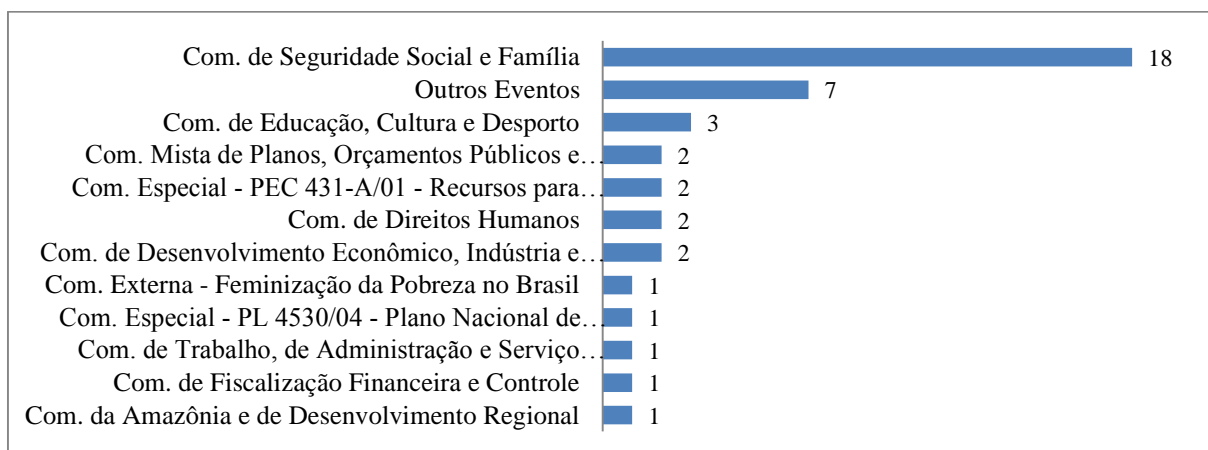
Também como já colocado, a coleta dos documentos foi feita a partir de termos-chave, e não se tomando comissões específicas. Tendo em vista a interseção dos temas do subsistema com outras áreas, como a econômica e as relativas a outras políticas sociais, bem como o trânsito de atores entre elas, julgou-se mais interessante abranger as discussões sobre o combate à pobreza independentemente da Comissão.

De qualquer forma, o Gráfico 4 mostra, como era de se esperar, que o debate foi preponderante na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), uma das 25 comissões permanentes da Câmara dos Deputados, incumbida de analisar e debater questões relativas às áreas de saúde, previdência, assistência social, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). Vale ressaltar que essa é uma das comissões mais antigas⁶¹ e atuantes do Parlamento e que tem privilegiado o debate sobre temas ligados a políticas de abrangência nacional (LIMA, 2009). Além das reuniões deliberativas ordinárias, a CSSF promove frequentemente audiências públicas, seminários e simpósios que tratam de temas variados, demonstrando uma “preocupação do colegiado em ouvir segmentos da sociedade civil organizada, técnicos e especialistas sobre as políticas em discussão na comissão.” (LIMA, 2009, p. 11)⁶². A comissão tem se destacado por constituir um espaço de amplo debate entre visões contrárias (LIMA, 2009), tornando-se particularmente propícia à análise de ideias que buscam promover mudanças importantes em políticas na área.

⁶¹ A CSSF foi originada da Comissão de Saúde Pública, que data de 1823. Desde então, ela passou por uma série alterações até chegar, em 1989, na sua atual versão, com uma composição 52 deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

⁶² Segundo a análise de Lima (2009), da 52ª legislatura, coincidente com o primeiro período do governo Lula (entre 2003 e 2006).

Gráfico 4 – Distribuição do corpus por comissão (1999–2010)

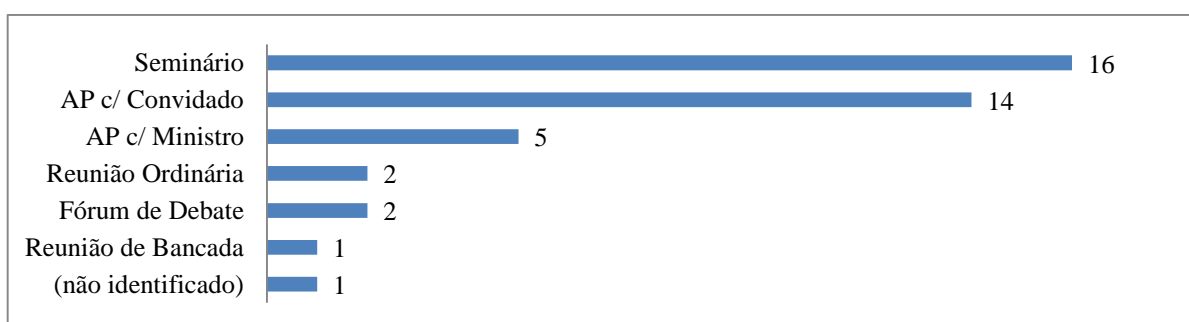


Fonte: a autora, com base em Câmara dos Deputados (2020).

Em segundo lugar, destacam-se eventos de todos os tipos, sobretudo seminários temáticos, não ligados a comissões específicas (Gráfico 4). A Comissão de Educação, Cultura e Desporto, que aparece em terceiro lugar, foi lócus de debate apenas na vigência de FHC II.

Quanto ao tipo de evento, sobressaíram-se seminários temáticos e audiências públicas (APs) com a participação de convidados diversos e Ministros de Estado, além de alguns fóruns de debate (Gráfico 5), indicando que a maior parte do material empírico abarca reuniões com a participação de atores diversos e externos ao legislativo. No período Cardoso, constam mais seminários (9) do que APs (3), sendo que mais da metade deles (5) foi abrigada pela CSSF. Já no período Lula constam mais APs (16) do que seminários (7), com a maioria delas (9) também ocorrida nessa Comissão, o que reitera sua importância como foro especializado de discussão⁶³.

Gráfico 5 – Distribuição do corpus por tipo de evento (1999–2010)



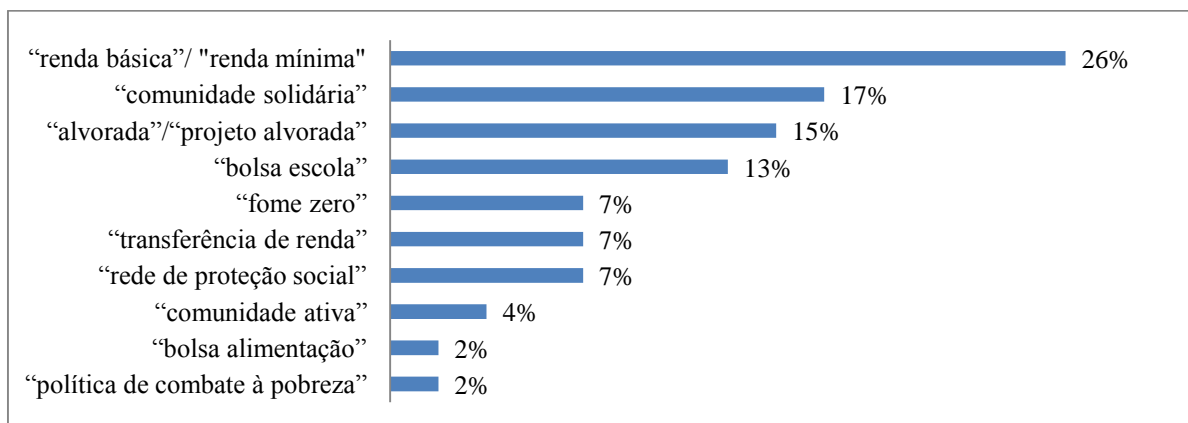
Fonte: a autora, com base em Câmara dos Deputados (2020).

Nota: a classificação do tipo de evento é a original da Câmara dos Deputados.

⁶³ Audiências públicas são reuniões com representantes da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite ou tratar de assuntos de interesse público relevante. São ouvidos autoridades, pessoas interessadas e especialistas. No caso de haver defensores e opositores relativamente à matéria em exame, a Comissão deve possibilitar a audiência das diversas correntes de opinião (arts. 255 a 256 do RICD). Já seminários são eventos para debate de determinado tema dentro do campo temático da comissão (art. 24 do RICD). (BRASIL, 1989).

Dos termos utilizados para coletar os documentos (Gráfico 6), os mais encontrados nas reuniões selecionadas para FHC II, foram “renda básica” ou “renda mínima”, “comunidade solidária”, “alvorada” ou “projeto alvorada”, e “bolsa escola”. O termo “fome zero” referindo-se ao então projeto do Instituto Cidadania, apareceu em uma única reunião em setembro de 2001. Surgiram com menos frequência, os termos “comunidade ativa” e “bolsa-alimentação”.

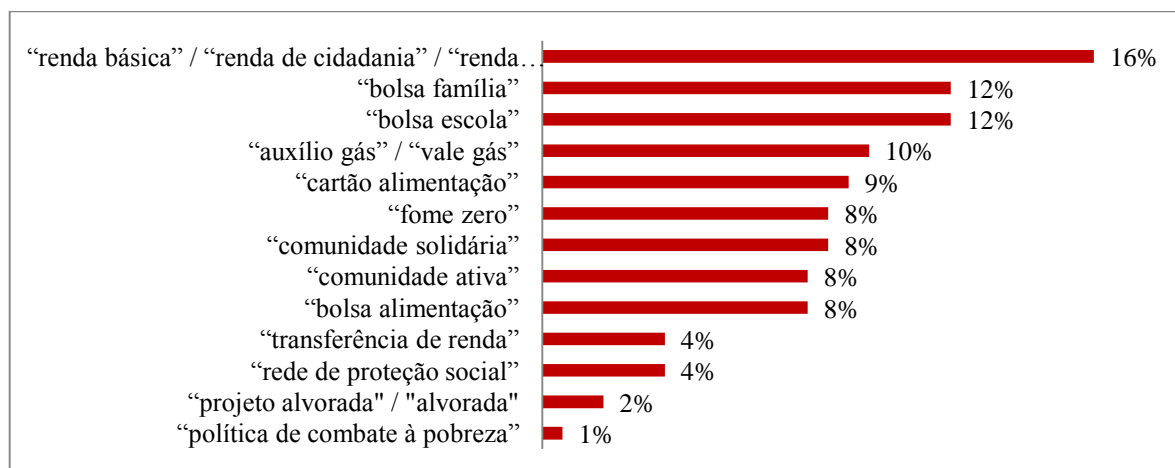
Gráfico 6 – Proporção do corpus de termos encontrados na vigência de FHC II (1999–2002)



Fonte: a autora (2020).

Por fim, sob a vigência dos governos Lula (Gráfico 7) também foram mais encontrados os termos “renda básica”, “renda de cidadania” e “renda mínima”, seguidas de “bolsa escola” e “bolsa família”. Também ocorreram, ainda que menos, “cartão alimentação” e “fome zero”, relativos a ações implementados no início do governo Lula, e “auxílio-gás”, “comunidade solidária”, “comunidade ativa” e “bolsa alimentação”, referentes a programas implementados sob FHC. Já os termos “alvorada” e “rede de proteção social”, esmaeceram.

Gráfico 7 – Proporção do corpus de termos encontrados na vigência de Lula I e II (2003–2010)



Fonte: a autora (2020).

4.1.2 O livro de códigos

A análise de conteúdo proposta no ACF é realizada a partir de um sistema de categorias pré-definidas e consiste, portanto, no que Bardin (2011) denomina procedimento por “caixas”, ou análise categorial. Ele consiste na classificação dos elementos do texto nas diferentes “caixas”, segundo critérios prévios. Difere, portanto, do procedimento por “acervo”, em que as categorias resultam da classificação analógica dos elementos, sendo definidas ao final do processo de codificação.

A análise categorial requer a construção de um livro de códigos (*codebook*) à luz do qual se realiza a análise de conteúdo. De acordo com Bauer (2008, p. 199), o livro de códigos

é um conjunto de questões (códigos) com o qual o codificador trata os materiais, e do qual o codificador consegue respostas, dentro de um conjunto predefinido de alternativas (valores de codificação). Embora o corpus de texto esteja aberto a uma multidão de possíveis questões, a AC [análise de conteúdo] interpreta o texto apenas à luz do referencial de codificação, que constitui uma seleção teórica que incorpora o objetivo da pesquisa.

Interessou selecionar do ACF as categorias interpretativas e respectivas variáveis (ou “códigos” e “valores de codificação”, para Bauer) que servissem à identificação das principais crenças em disputa no subsistema analisado.

Em geral, os trabalhos que têm o ACF como referencial seguem o mesmo modelo sugerido no apêndice metodológico e constroem um sistema de categorias baseado na hierarquia: *deep core*, *policy core* e aspectos secundários. A extensão do referencial de codificação varia conforme o objetivo do pesquisador, a disponibilidade de materiais, a complexidade do problema, entre outros fatores. Nesta pesquisa, optou-se por abarcar os três níveis de crença, mas por dar um peso maior ao *policy core*, por ser este o nível que abriga a maior parte dos conteúdos normativos de uma política e onde potenciais clivagens se fazem mais presentes.

A construção do livro de códigos consistiu em um processo bastante complexo e “artesanal”, que envolveu contínuo ajuste, primeiro das categorias propostas no ACF ao tópico do subsistema, e depois destas ao material empírico. Uma primeira versão foi criada tendo como guia os “componentes ilustrativos” dos níveis de crença (Quadro 10) e o conhecimento prévio sobre os principais debates acerca do tópico, dado pela literatura. Buscou-se, assim, identificar, aspectos empíricos correspondentes aos componentes ilustrativos. Alguns itens foram adaptados daqueles listados pelo ACF (por exemplo, “causas básicas do problema” converteu-se em “causas básicas da pobreza”) e outros foram criados conforme se apresentava a

necessidade, obedecendo aos critérios definidores de cada nível de crença. Essa versão foi submetida ao escrutínio da comissão avaliadora do texto de qualificação, em 2018.

Depois, orientando-se por Jenkins-Smith e St. Clair (1993, p. 153), adotaram-se dois procedimentos para aprimoramento do instrumento, um partindo da literatura e outro do material empírico. O primeiro foi uma nova rodada de identificação na literatura, de crenças, valores e posições sobre o tópico, que demonstraram ser questões importantes de disputa no subsistema — agora com auxílio da revisão de escopo e de outras fontes bibliográficas relevantes. Estas últimas foram importantes para delimitar o pano de fundo da discussão, ancorado na tensão entre uma concepção fina e uma concepção espessa de justiça social (KERSTENETZKY, 2006), entre as quais transitam diferentes propostas de proteção social, desde as mais alinhadas ao pensamento neoliberal residualista até às mais generosas, aproximando-se do modelo socialdemocrata.

Esses diferentes padrões normativos encontram respaldo em uma vastíssima literatura sobre *welfare state* e suas diferentes tipologias. Para citar algumas, têm-se as clássicas distinções entre os modelos residual, meritocrático-particularista e institucional-redistributivo, de Titmuss (1963), entre os regimes liberal, conservador e socialdemocrata de Esping-Andersen (1991), bem como outras classificações dos regimes de bem-estar latino-americanos (DEL VALLE, 2010).

Além dessas tipologias, que possuem forte componente empírico em sua construção, ainda há uma imensa contribuição da teoria política para a compreensão dos fundamentos filosóficos do neoliberalismo e do Estado de Bem-estar Social. Na primeira vertente, destacam-se desde a filosofia clássica de Friedrich Hayek (2001; 1978) até a mais recente de Robert Nozick (2011), e na segunda, a clássica teorização sobre cidadania de Thomas Marshall (1967) e o liberalismo igualitário de John Rawls (1971) e seus desdobramentos posteriores.

Há ainda uma interseção importantíssima entre essas contribuições e a literatura sobre desenvolvimento. Ela abrange os contrastes de ordem teórica encontrados na economia do desenvolvimento entre as atualizações do liberalismo econômico e as propostas mais abrangentes do desenvolvimento humano, sustentável, social e afins, das quais se pode citar como expoentes, respectivamente, Milton Friedman (1982) e Amartya Sen (1999; 2009). E abarca também a discussão centrada no papel do Estado e os diferentes padrões históricos de desenvolvimento na América Latina e no Brasil, que passam pelas reformas orientadas ao mercado e vão até os novos “desenvolvimentismos”, como os de Bresser-Pereira (2009) e Fabio Erber (2011).

Não caberia aqui desenvolver toda essa literatura para contextualizar a paisagem na qual se insere o problema em questão (uma breve contextualização foi feita na introdução). Ademais, qualquer tentativa de enquadrar — a priori ou a posteriori — a política desenvolvida sob FHC e Lula nas tipologias e categorias teóricas acima, conflitaria com a proposta indutiva deste trabalho. Por isso, sinaliza-se nesta seção apenas que foi esse amplo e diverso repositório que forneceu os construtos analíticos que fizessem sentido para compreender os conteúdos de base das políticas desses governos, dando fundamento às categorias do livro de códigos (sua descrição mais detalhada e as referências utilizadas podem ser encontradas no Apêndice H e recomenda-se fortemente a sua leitura antes da incursão nos resultados, apresentada no próximo capítulo). A partir desses referenciais definiu-se uma nova versão provisória do livro, composta de categorias de crenças mutuamente excludentes e suas respectivas variáveis.

O segundo procedimento foi a corroboração, ajuste e ampliação desses itens, por meio de uma análise de conteúdo exploratória de uma amostra do corpus documental. Com esse fim, foram analisados sete documentos, sendo três do período Cardoso e quatro do período Lula (pouco mais do que 15% do total de documentos). O nível instrumental, que abriga as crenças secundárias, foi o que mais se beneficiou dessa etapa, pois foi construído mormente com base no material empírico. Como se constatou que muitas questões do debate se concentravam em aspectos instrumentais, decidiu-se por circunscrevê-los às principais questões apontadas na literatura. De qualquer forma, como a pesquisa privilegia o *policy core*, tanto esse nível quanto o *deep core*, ficaram mais enxutos no instrumento de análise.

A versão final do livro de códigos resultou com 21 categorias, englobando os três níveis de crença, sumarizadas no Quadro 13, abaixo. No *deep core* foram abrigadas duas, destinadas a captar, de modo abrangente, valores fundamentais e suposições ontológicas dos atores. No *policy core* foram acomodadas 17 categorias, criadas para apreender diferentes tipos de posições quanto a questões envolvidas na construção de políticas públicas sobre o tópico⁶⁴. Grande parte dos itens desse nível se refere a aspectos pré-decisionais da formulação de políticas públicas e envolve, por exemplo, a caracterização do problema e a formulação de alternativas⁶⁵. Acompanhando as distinções do ACF, esse nível comportou desde princípios normativos fundamentais da área, até outras crenças com componentes empíricos mais substantivos. Por fim, no nível instrumental (*secondary beliefs*) foram criadas duas categorias

⁶⁴ Os autores sugerem a operacionalização de ao menos duas crenças desse nível, mas recomendam operacionalizar o maior número possível de elementos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

⁶⁵ Tendo como referência as etapas do ciclo de políticas públicas desenhado por Leonardo Secchi (2015): identificação do problema; formação de agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação da política pública; avaliação da política pública; extinção da política pública.

que identificam percepções sobre atributos específicos ou aspectos mais operacionais das políticas públicas.

Quadro 13 – Categorias do livro de códigos

Nível	Categoria de Crença	Descrição sumária
<i>Deep Core</i>	DC.1 Natureza Humana	Visão ontológica sobre a natureza do ser humano.
	DC.2 Valores fundamentais	Verbalização, pelo ator, daquilo que ele considera ser um valor fundamental.
<i>Policy Core</i>	PC.1 Concepção de Pobreza	Definição do que é pobreza (carência de quê?).
	PC.2 Gravidade do Problema	Avaliação da atuação atual do governo frente ao problema.
	PC.3 Causas básicas da Pobreza	Os fatores causais da pobreza.
	PC.4 Ponto crítico da pobreza	O fenômeno identificado como o ponto mais sensível quando se trata da pobreza. Deve ser o foco da intervenção pública
	PC.5 Visão sobre os pobres	Visão sobre os pobres
	PC.6 Escopo da política social	Quem deve ser priorizado pela política social, seu público-alvo. Reflete uma preferência pela focalização ou universalização
	PC.7 Justificativa do escopo	Os motivos que justificam a prioridade à focalização ou universalização.
	PC.8 Significado da Política Social	A concepção de política social do ator.
	PC.9 Objetivo estratégico da Política	Grau de resolução que a intervenção governamental deve objetivar. A política social deve atacar as causas ou as consequências do problema?
	PC.10 Instrumento preferencial	O meio a ser priorizado para realizar o objetivo estratégico proposto.
	PC.11 Cobertura	Parcela da população que a política existente deve abranger, independentemente de se universal ou focalizada. Critério meramente quantitativo.
	PC.12 Duração da política	Por quanto tempo a política deve durar. Há considerações morais sobre o impacto da política no tempo.
	PC.13 Responsabilidade pelo Problema	Instituição que deve se responsabilizar pelo enfrentamento ao problema
	PC.14 Abertura à participação na construção da política	O quanto a construção da política pública deve ser compartilhada com especialistas e com a sociedade como um todo (foco na formulação da política pública, não no controle social).
	PC.15 Gasto Público Social	Quanto e como o governo deve gastar com a política social
PC.16 Status da política social frente ao desenvolvimento	O lugar / papel ocupado pela política social no desenvolvimento.	
PC.17 Financiamento da política social	Quem deve financiar a política social	
Crenças Instrumentais (<i>Secondary Beliefs</i>)	SB.1 Aspectos institucionais	Considerações operacionais quanto aos aspectos institucionais, como o desenho e a gestão da política.
	SB.2 Problemas da política	Problemas nomeados pelo ator em relação à política vigente.

Importa ressaltar que, como previsto, não foi simples diferenciar as categorias quanto ao nível de crença, sobretudo no que se refere ao *policy core* e às crenças instrumentais. Operacionalizar o sistema de crenças do ACF é um problema comum. No trabalho de Araújo (2013), por exemplo, componentes desses dois níveis foram situados de maneira definitiva somente no desenrolar da pesquisa, partindo de uma divisão provisória inicial (ARAÚJO, 2013). Aqui, a diferenciação entre itens que deveriam integrar o *deep core* e o *policy core* foi feita principalmente baseada no escopo (abrangente ou relativo ao tópico). Nas dúvidas entre alocar itens no *policy core* ou nos aspectos secundários baseou-se naqueles critérios adicionais fornecidos pelos autores. Além disso, muito foi definido a partir da leitura exploratória do corpus.

Também se destaca que nesses dois últimos níveis não foi feita diferenciação entre categorias destinadas a declarações sobre políticas específicas e outras destinadas a afirmações gerais, como exemplificado no apêndice metodológico. Como a pesquisa não visava políticas particulares entendeu-se desnecessário tal nível de detalhamento. A percepção discriminada de crenças associadas a políticas individuais, contudo não foi prejudicada, visto que o posterior mergulho nos resultados empíricos permitiu esse aprofundamento.

Quanto à construção das variáveis de cada categoria, apoiou-se nos parâmetros utilizados no instrumento incluído no apêndice metodológico a título de exemplo. Também valeu-se de referências de outros trabalhos que empregaram o ACF no estudo de políticas públicas (ARAÚJO, 2007; 2013; TOMAZINI, 2016; VIANA, 2011).

Seguindo o modelo apresentado por Jenkins-Smith e Sabatier (1993), as variáveis foram definidas, sempre que possível, de modo a captar crenças distribuídas em um espectro situado entre dois extremos. Procurou-se colocar, em um polo, uma posição mais alinhada ao pensamento neoliberal radical e, em outro, uma posição mais fortemente orientada a um padrão socialdemocrata de proteção social. Esse modelo escalar, baseado na existência de gradações entre crenças, nem sempre foi aplicável, de modo que a mensuração das categorias precisou ser customizada caso a caso. Para algumas, por exemplo, foram simplesmente listadas variáveis cabíveis, mas que não faziam parte de um continuum, como no caso da categoria “Problemas da Política”.

Os autores do ACF trabalharam com escalas “absolutas” para declarações de natureza genérica, e escalas “relativas” para afirmações sobre situações específicas que tinham como referência o status quo. Baseando-se nessa distinção, adotou-se também o formato “absoluto” e “relativo” na disposição das variáveis. O primeiro foi destinado à codificação de declarações normativas gerais sobre determinado aspecto, e que geralmente refletem um padrão recorrente

de crença. Já o segundo foi designado às asserções sobre circunstâncias particulares, tendo por base comparativa o status quo. Dessa forma, um enunciado do tipo “O Estado deve ser responsável pelo combate à pobreza”, pediria o uso do formato “absoluto”. Já em uma declaração formulada como “O Estado precisa se responsabilizar mais pelo combate à pobreza”, por sugerir uma alteração do status quo, seria mais adequado o uso do formato “relativo”. O mesmo valeria para uma manifestação de satisfação com o status quo, como, por exemplo “Hoje gastamos recursos suficientes com a política”. Portanto, observando-se que nem sempre coube o modelo escalar, denominam-se as duas alternativas de aferição, como “lista” absoluta e “lista” relativa.

Um terceiro tipo de raciocínio ainda foi adotado na aferição das variáveis. Notou-se na exploração da amostra que, frequentemente, as declarações apareciam como negações ou críticas a determinadas crenças ou posicionamentos, em vez de propriamente na forma de afirmações (Exemplo: “Política pública não pode ser vista como manifestação de caridade ou assistencialismo.”). Deste modo, elas não se encaixavam exatamente nas listas acima, pensadas para captar afirmações. Já em outras situações, ainda que mais raras, crenças foram manifestadas mais discretamente, no sentido de aceitar ou aprovar determinado estado de coisas, mas não de defender explicitamente uma posição – no sentido do “dever ser” (Exemplo: “[...] estamos contentes com a existência do Programa Bolsa-Família, pois ele sacia a fome.”). Por mais que no caso das exposições críticas pudesse, às vezes, estar implícita a defesa de uma opinião antagônica (no primeiro caso, a de que a política pública é uma questão de direitos, por exemplo), ou que nos posicionamentos mais brandos se observasse uma inclinação a determinado posicionamento normativo (no segundo caso, o de que o instrumento preferencial deva ser a transferência condicionada de renda), entendeu-se que utilizar o mesmo tipo de aferição representaria um “esticamento” muito grande do significado das crenças, tais como foram concebidas no instrumento.

Uma alternativa seria excluir esses tipos de declaração da análise, mas com isso seriam perdidos indicativos importantes de contra que ideias os atores se colocaram e também as nuances de suas posições. Buscou-se então, outra forma de medi-los mais acuradamente. Um parâmetro interessante foi encontrado na Metodologia de Análise de Valências (MAV) utilizada nos estudos do projeto Manchetômetro (FERES JUNIOR et al., 2014)⁶⁶. Com a finalidade de

⁶⁶ O projeto (<http://www.manchetometro.com.br/>) acompanha a cobertura da grande mídia sobre temas de economia e política e é produzido pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública, grupo de pesquisa liderado pelo professor Dr. João Feres Junior, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. (MANCHETÔMETRO, 2020).

analisar a cobertura jornalística, a MAV foi empregada nesses estudos para classificar a orientação de notícias no sentido positivo, negativo, neutro ou ambivalente, por meio da atribuição de valências. Diante dos dois tipos de declarações “fora do padrão” descritas acima, considerou-se apropriado emprestar da MAV, as classificações positiva e negativa: a primeira destinando-se a captar afirmações com uma posição favorável ao tema em questão, denotando apoio ou aprovação a uma ideia, mas sem expressar declaradamente uma posição; a segunda aplicando-se às afirmações com referências predominantemente negativas a uma ideia, carregando tom de reprovação ou rejeição.

Os enunciados puramente descritivos, classificados como “neutros” nessa metodologia, não foram alvo da codificação, visto que a análise estava interessada em posições normativas. Os excertos que continham os dois tipos de posicionamento foram codificadas com ambas as valências positivas e negativas, conseqüentemente denotando ambivalência. Optou-se, por analisar essas ambivalências caso a caso, no momento do aprofundamento nos resultados, em vez de se criar uma terceira classificação para tal.

Em resumo, o livro de códigos admitiu — isolada ou cumulativamente — três padrões de aferição de crenças: lista absoluta, lista relativa e lista de valências. As duas primeiras concebidas com base em Jenkins-Smith e Sabatier (1993) e a última com base em Feres Junior et al. (2014). A escolha do formato ou formatos mais adequados para cada categoria derivou, sobretudo, do que cada uma pedia. Isso foi percebido durante a análise exploratória do corpus, que teve o intuito de ajustar o instrumento ao conteúdo do material empírico, para que ele pudesse captar o mais fielmente possível a realidade.

Sendo assim, as variáveis foram dispostas, como *regra*, em listas absolutas porque o tipo de declaração aferido por elas foi o mais comumente encontrado nos textos. E como formato auxiliar, adotaram-se listas relativas, ou de valências. Para as crenças expressas nos textos como declarações absolutas gerais, declarações relativas ao status quo, e declarações negativas, deveriam ser usadas, respectivamente, as listas absolutas, as listas relativas e as valências negativas. Já as valências positivas deveriam ser utilizadas quando encontrados apoios mais discretos. Este último tipo de declaração foi pouco identificado, mas foi considerado importante captá-lo, pelo seu potencial de revelar nuances.

O Quadro 14 apresenta a versão final do livro de códigos, com as 21 categorias e as 124 crenças respectivas⁶⁷.

⁶⁷ A descrição detalhada das categorias e variáveis pode ser acessada no Apêndice H, supracitado.

Quadro 14 – Versão final do livro de códigos (categorias de crenças e respectivas variáveis)

(continua)

Nível	Categoria	Variáveis (Crenças)
<i>Deep Core</i>	DC.1 Natureza Humana	<ul style="list-style-type: none"> - As pessoas em geral são egoístas - As pessoas em geral são altruístas - As pessoas em geral não são corretas - As pessoas em geral são corretas - As pessoas em geral precisam ser estimuladas a trabalhar - As pessoas em geral não precisam ser estimuladas a trabalhar
	DC.2 Valores fundamentais	<ul style="list-style-type: none"> - A Responsabilidade é fundamentalmente importante - A Liberdade é fundamentalmente importante - O Mérito é fundamentalmente importante - O Trabalho é fundamentalmente importante - A Autonomia é fundamentalmente importante - A Dignidade é fundamentalmente importante - A Equidade é fundamentalmente importante - A Saúde é fundamentalmente importante - A Educação é fundamentalmente importante - O direito à Alimentação/Segurança alimentar é fundamentalmente importante
<i>Policy Core</i>	PC.1 Concepção de Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - A pobreza é uma situação de insuficiência de renda - A pobreza é mais do que carência de renda; engloba privações em outras dimensões
	PC.2 Gravidade do Problema	<p>Lista Relativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - A situação não é preocupante ou é pouco preocupante (status quo) - A situação é preocupante. Precisa melhorar.
	PC.3 Causas básicas da Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - A pobreza decorre de escolhas individuais irresponsáveis - A pobreza decorre do infortúnio - A pobreza decorre da falta de caridade dos mais ricos - A pobreza decorre da falta de oportunidades - A pobreza decorre de condições estruturais
	PC.4 Ponto crítico da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - O mais crítico da pobreza é o desemprego - O mais crítico da pobreza é a fome/insegurança alimentar. - O mais crítico da pobreza é a desigualdade/concentração de renda - O mais crítico da pobreza é a privação de capacidades básicas
	PC.5 Visão sobre os pobres	<ul style="list-style-type: none"> - Os pobres não são capazes de fazer boas escolhas. Precisam ser educados. - Os pobres são capazes de fazer boas escolhas. Não precisam de tutela. - Os pobres preferem receber benefícios do que trabalhar. - Os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios.
	PC.6 Escopo da política social	<ul style="list-style-type: none"> - Somente os pobres involuntários, aqueles sem capacidade para o trabalho, devem ser alvo da proteção social - Os pobres em geral devem ser priorizados pela política pública - Todos os cidadãos, indistintamente, devem ser atendidos pela política pública
	PC.7 Justificativa do escopo	<ul style="list-style-type: none"> - Deve-se focalizar apenas pobres involuntários porque foram vítimas do infortúnio - Deve-se focalizar os pobres por ser a ação mais eficiente contra o problema - Deve-se focalizar os mais pobres para reparar desigualdades históricas - Deve-se atender a todos os cidadãos para economizar recursos com controle - Deve-se proteger a todos por ser um direito de cidadania.

(continuação)

Nível	Categoria	Variáveis (Crenças)
	PC.8 Significado da Política Social	<ul style="list-style-type: none"> - A política social é /deve ser uma questão de beneficência - A política social é / deve ser uma questão de direitos humanos - A política social é /deve ser uma questão de direito de cidadania <p>Valência</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beneficência (conotação positiva) - Beneficência (conotação negativa) - Direito Humano (conotação positiva) - Direito Humano (conotação negativa) - Direito de cidadania (conotação positiva) - Direito de cidadania (conotação negativa)
	PC.9 Objetivo estratégico da Política	<ul style="list-style-type: none"> - Deve-se buscar o alívio imediato da pobreza (ações emergenciais sobre o efeito) - Deve-se buscar eliminar as causas da pobreza (ações habilitadoras sobre as causas) <p>Valência</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ações emergenciais de alívio (conotação positiva) - Ações emergenciais de alívio (conotação negativa) - Ações habilitadoras sobre as causas (conotação positiva) - Ações habilitadoras sobre as causas (conotação negativa)
	PC.10 Instrumento preferencial	<ul style="list-style-type: none"> - Deve-se garantir alimentação adequada - Deve-se garantir alimentação adequada sob certas condições - Deve-se transferir renda sob certas condições - Deve-se transferir uma renda mínima incondicionalmente - Deve-se criar políticas de inclusão produtiva - Deve-se prover serviços sociais básicos - Deve-se aumentar o salário mínimo - Deve-se facilitar o acesso ao crédito - Deve-se promover o crescimento econômico, mediante instrumentos de política econômica - Deve-se investir em infraestrutura para criar empregos diretos - Deve-se formar capital humano - Deve-se garantir educação
	PC.11 Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> - A política social deve ser limitada a poucas pessoas - A política social deve abranger o maior número possível de pessoas <p>Lista Relativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Precisamos reduzir a quantidade de pessoas atendidas - A quantidade de pessoas atendidas hoje é satisfatória (Status quo) - A cobertura é insuficiente / Precisamos ampliar a quantidade de pessoas a serem atendidas pela política
	PC.12 Duração da política	<ul style="list-style-type: none"> - A política deve durar por um tempo predeterminado - A política deve durar enquanto perdurar a situação de pobreza - A política deve durar enquanto perdurar a situação e o risco de incorrer na pobreza - A política deve durar por tempo indeterminado
	PC.13 Responsabilidade pelo Problema	<ul style="list-style-type: none"> - O combate à pobreza é /deve ser responsabilidade da sociedade civil - O combate à pobreza é /deve ser responsabilidade do mercado - O combate à pobreza é /deve ser responsabilidade do Estado

(continuação)

Nível	Categoria	Variáveis (Crenças)
	PC.13 Responsabilidade pelo Problema (<i>continuação</i>)	<p>Lista Relativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - A sociedade civil deve se envolver/ser mais envolvida no combate à pobreza - O mercado deve se envolver/ser mais envolvido no combate à pobreza - - O Estado deve se envolver mais no combate à pobreza - Status quo <p>Valência</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sociedade Civil (conotação positiva) - Sociedade Civil (conotação negativa) - Mercado (conotação positiva) - Mercado (conotação negativa) - Estado (conotação positiva) - Estado (conotação negativa)
	PC.14 Abertura à participação na construção da política	<ul style="list-style-type: none"> - Somente a tores governamentais (burocratas/eleitos) devem formular a política - Somente governo e especialistas devem se envolver/ ser envolvidos na formulação da política - A formulação da política deve ser aberta à participação popular <p>Lista Relativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atores governamentais devem se envolver mais na construção da política - O governo deve ouvir/envolver mais os especialistas na construção da política - O governo deve abrir mais a construção da política à participação popular - Status quo <p>Valência</p> <ul style="list-style-type: none"> - Governo (conotação positiva) - Governo (conotação negativa) - Especialistas (conotação positiva) - Especialistas (conotação negativa) - Popular (conotação positiva) - Popular (conotação negativa)
	PC.15 Gasto Público Social	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado deve aplicar uma parte restrita do orçamento na política social - O Estado deve aplicar uma parte substantiva do orçamento na política social - O Estado deve gastar eficientemente os recursos disponíveis para a política social, independentemente da fatia do orçamento <p>Lista Relativa (quanto gasta)</p> <ul style="list-style-type: none"> - O governo gasta muito/destina muitos recursos para a política social/deve reduzi-los - O governo gasta pouco/destina recursos insuficientes à política social/deve ampliá-los - O governo gasta suficientemente/destina recursos suficientes para a política social (status quo) <p>Lista Relativa (como gasta)</p> <ul style="list-style-type: none"> - O governo gasta mal (ineficientemente) os recursos disponíveis para a política social/ deve investi-los mais eficientemente - O governo gasta bem (eficientemente) os recursos orçamentários disponíveis/deve minimamente manter esse padrão

(conclusão)

Nível	Categoria	Variáveis (Crenças)
	PC.16 Status da política social frente ao desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - A política social é/deve ser subordinada ao crescimento econômico - A política social é/ deve ser instrumental ao crescimento econômico - A política social é/ deve orientar o crescimento econômico, este, instrumental a ela - A política social é/deve ser igualmente importante ao crescimento econômico
	PC.17 Financiamento da política social	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado deve financiar a política social - As organizações da sociedade civil devem financiar a política social - As políticas devem ser financiadas individualmente (seguro)
Crenças Instrumentais (<i>Secondary Beliefs</i>)	SB.1 Aspectos institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - As políticas voltadas à população pobre devem ser integradas a outras políticas - Um Ministério próprio deve concentrar e coordenar as políticas sociais
	SB.2 Problemas da política	<ul style="list-style-type: none"> - O Cadastro Único tem problemas - As ações governamentais na área social são fragmentadas - Não há recursos assegurados para financiar a política social - É preciso enfrentar reformas estruturais para melhor combater a pobreza

Fonte: a autora (2020).

Cabe por fim ressaltar que, por mais que uma primeira versão do instrumento tenha passado pelo crivo de uma comissão avaliadora, sua versão final foi construída pela pesquisadora individualmente, sob orientação. Questões de validade e confiabilidade são geralmente endereçadas mediante uma codificação teste feita por mais de um codificador, da qual geralmente se aproveitam os itens que mais apresentam compatibilidade, minimizando possíveis vieses (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2018; JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993). Outro procedimento interessante, e que foi utilizado por Araújo (2013), foi a submissão do livro de códigos a juízes (especialistas no tema) que avaliaram a consistência do instrumento.

Apesar da intenção inicial de adotar este último procedimento para a versão final do livro de códigos, isso não foi possível por questões de cronograma. Assume-se aqui essa limitação. Para amenizar vieses, foi feito um esforço no sentido de construí-lo de maneira bastante fundamentada e transparente, de modo que a descrição completa das categorias e variáveis, bem como o resultado da codificação⁶⁸, estivessem disponíveis ao leitor.

4.1.3 A codificação

A codificação “corresponde a uma transformação — efetuada segundo regras precisas — dos dados brutos do texto [...], que permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão.” (BARDIN, 2011, p. 133). Ela é, portanto, uma etapa prévia e necessária à análise

⁶⁸ O resultado da codificação pode ser encontrado em formato .xls, no link <https://bit.ly/3xo2BZ1>.

dos resultados, e que consiste no processo de tratamento dos dados textuais, organizando-os nas “caixas” representadas pelas categorias e variáveis do livro de códigos, de modo a possibilitar a sua análise.

Esse processo foi facilitado pela utilização de um software (livre) de marcação de documentos, baseado na Web: o Taguette (RAMPIN; STEEVES; DEMOTT, 2020). Ele permite ações básicas, como o upload de documentos, a criação de uma hierarquia de etiquetas (*tags*) e a marcação dos textos sob essas etiquetas. Trata-se de uma escolha pouco convencional, já que em estudos de abordagem qualitativa é mais comum o emprego de outros softwares mais conhecidos como o NVivo, o ManyEyes, o Atlas etc. (ALVES; FIGUEIREDO FILHO; HENRIQUE, 2015)⁶⁹. Eles são geralmente utilizados por, além de facilitar a codificação, possuírem também funções analíticas próprias.

Aqui, no entanto, para a etapa de análise dos resultados da codificação, optou-se particularmente pela metodologia de análise de redes⁷⁰ e o Taguette se mostrou especialmente conveniente por sua compatibilidade com o software escolhido para tal finalidade, o Gephi. O primeiro permite exportar o resultado da codificação em um formato facilmente adaptável ao segundo, dispensando ajustes prévios. Soma-se a isso outras vantagens de ordem prática do Taguette, como a sua gratuita e fácil utilização, a possibilidade de trabalhar em um navegador da web, não exigindo uma máquina de grande potência, e a de hospedagem dos documentos em um servidor externo, minimizando riscos de perdas físicas do material tratado.

As categorias e respectivas variáveis foram previamente inseridas no Taguette sob a forma de “códigos”. Separados em partes por um ponto (“.”) — utilizado para distinguir categorias-mães de subcategorias —, os códigos foram elaborados em um formato que indicou, em sequência: o nível de crença (*deep core; policy core; secondary beliefs*); a categoria do livro de códigos; e a variável. Seguindo esse formato, criaram-se códigos como: “DC.Valor.Mérito”; “DC.Valor.Autonomia”; “PC.Responsabilidade.Estado”; “PC.Responsabilidade.MaisEstado” “PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+”; “SB.Problemas.Fragmentação”⁷¹.

Além dos códigos relativos às crenças, foram sendo criados, à medida que os excertos eram selecionados, códigos relativos aos atores que as haviam proferido (como colocado antes, os atores foram selecionados indutivamente). Dessa maneira, cada trecho foi codificado com etiquetas identificadoras de crenças e uma etiqueta identificadora do ator. Os atores foram

⁶⁹ No Brasil é comum que trabalhos que têm como referencial o ACF utilizem o software NVivo (Exemplos: ARAÚJO, 2007, 2013; VIANA, 2011; VICENTE, 2012)

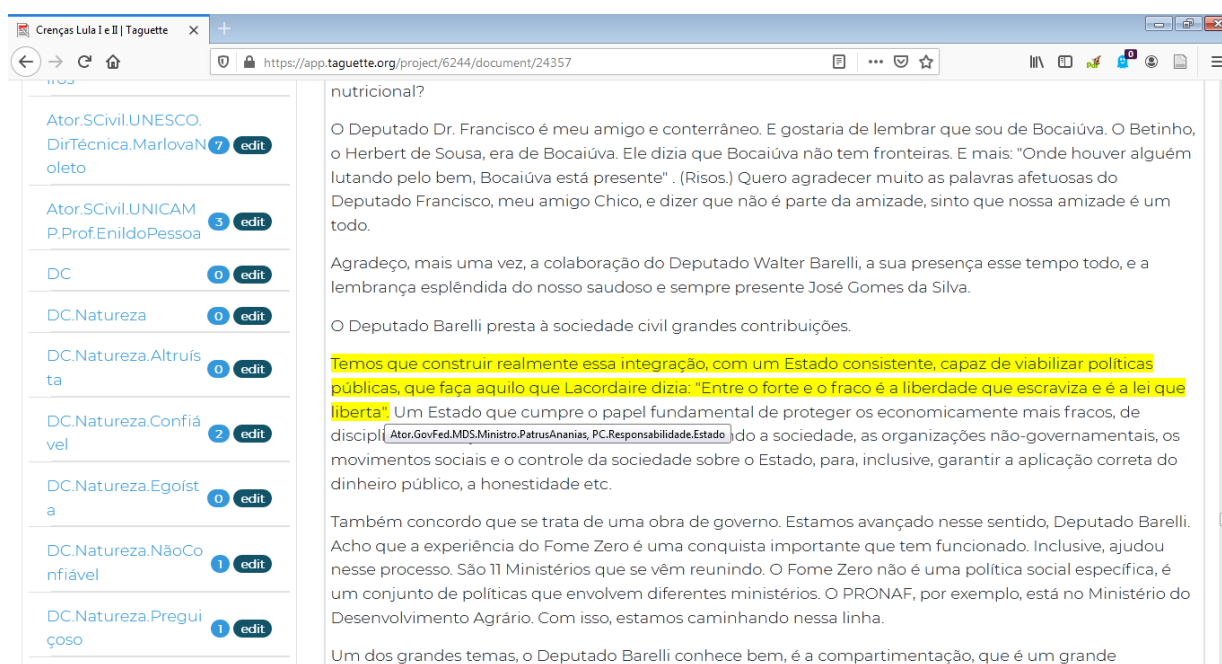
⁷⁰ A análise de redes será detalhada na seção seguinte.

⁷¹ A lista completa com os códigos associados a cada item do livro de códigos encontra-se no Apêndice G.

rotulados segundo sua filiação institucional, cargo e nome, de modo a facilitar sua posterior identificação. Com algumas variações, os códigos de identificação dos atores seguiram o seguinte formato: “‘Ator’.FiliaçãoInstitucional.Cargo.Nome”. Alguns exemplos são: “Ator.GovFed.MDS.Ministra.MárciaLopes”; “Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros”; “Ator.Leg.Senador.EduardoSuplicy”; “Ator.SCivil.UnB.Prof.VicentedepaulaFaleiros”.

A Figura 3 mostra um exemplo do processo de codificação no Taguette, de um documento referente ao período Lula I e II. Nessa visualização, são dispostas no painel esquerdo as *tags* criadas, com a indicação da quantidade de trechos marcados sob elas. Como se pode observar, elas são editáveis. No painel direito, aparece o documento que estava sendo codificado. O excerto selecionado é automaticamente destacado em amarelo e, quando posicionado o cursor sobre ele, os códigos com que foi marcado são exibidos.

Figura 3 – Exemplo de codificação no software Taguette



Fonte: Taguette (2020).

O processo de codificação requereu a definição prévia das “unidades de registro”, ou seja, o tipo de fragmento do texto a ser tomado como base da análise (BARDIN, 2011). Optou-se pelo recorte ao nível semântico, ou seja, do significado dos excertos, e não ao nível linguístico, dos aspectos formais da comunicação — como palavras-chave, frases ou parágrafos.

Conforme Bardin (2011), um dos tipos de unidade de registro mais utilizadas para recortar o texto segundo um critério de sentido é o “tema”. Esse recorte é comumente adotado

no estudo de motivações de opiniões, atitudes, valores e crenças. Coincidindo ou não com unidades formais de texto — podendo abranger, portanto, frases ou conjuntos de frases — o tema é uma declaração acerca de um determinado assunto, e constitui “um núcleo de sentido”. Nessa acepção, “o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2011, p. 135). Unidades de registro temáticas podem ser, assim, encontradas em “ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis.” (BARDIN, 2011, p. 135). No presente caso, essas unidades de registro puderam ser quaisquer excertos que, em seu significado, correspondessem às crenças inscritas no livro de códigos.

Tendo isso em mente, procedeu-se a codificação dos documentos de cada período⁷², os quais passaram pelo crivo da classificação, segundo a presença de itens de sentido (BARDIN, 2011, p. 42-43). A exemplo de Araújo (2013), não se trabalhou com a busca de trechos mediante palavras-chave ou similaridade semântica, mas sim, com a leitura integral dos documentos, à procura de fragmentos que fossem representativos dos códigos. Acompanhando a citada autora, a análise seguiu a “interpretação na linha do *Verstehen* weberiano, com a pesquisadora procurando compreender as falas de cada ator no contexto da reunião codificada e do processo legislativo em debate.” (ARAÚJO, 2013, p. 111). Manter em vista o contexto facilitou a identificação adequada dos “temas” que emergiam do texto⁷³.

À medida que as crenças predefinidas eram sendo reconhecidas nos textos, as unidades de registro eram marcadas com os códigos. Tome-se como exemplo as seguintes declarações:

Outra questão que o Deputado Vital formula é sobre se o programa poderia servir de estímulo ao "não-trabalho". Nós estamos trabalhando nessa linha, fazendo pesquisa, mas eu, pessoalmente, estou convencido de que não. Os pobres também querem progredir na vida. Uma mãe pobre quer o melhor para si e para os seus filhos. As pessoas pobres não são desprovidas de desejos, sonhos e esperanças. (ANANIAS, na reunião 0234/07).

Então, por esforço próprio, 200 famílias conseguiram passar acima da linha de 40 reais per capita estipulado pela Prefeitura. Isso é muito importante, porque mostra que não ficaram todos parados em casa, satisfeitos, porque receberam benefício. (LAVINAS, na reunião X_0265/00).

E o Bolsa-Escola em nada atrapalhou o desejo dessa pessoa de se capacitar para conseguir emprego e renda. (NACIF, na reunião X_0265/00).

Ao nível semântico, os três trechos podem ser “lidos” da mesma forma que a crença inscrita no livro de códigos assim: (eu acredito que) “Os pobres preferem trabalhar do que

⁷² A codificação foi feita em separado, para os documentos referentes ao período FHC II e para o período compreendido entre Lula I e Lula II.

⁷³ Ressalta-se que não se trabalhou com o mapeamento por ator, procurando encontrar todas as categorias em seus discursos, mas sim, por documento, obedecendo às crenças espontaneamente manifestadas.

receber benefícios.”. Logo, por encerrarem o mesmo sentido, essas falas foram marcadas com o código “PC.Pobres.PreferemTrabalhar”. Note-se que na última declaração, há coincidência de um elemento formal do texto — “a frase” — com o “tema”. Contudo, nos dois primeiros trechos, se a análise fosse feita ao nível linguístico, tendo como unidade de registro “a frase”, o sentido encerrado no conjunto do texto seria empobrecido ou perdido.

Evidentemente houve unidades de registro às quais seriam cabíveis mais de uma marcação, pois traziam mais de uma crença. Por mais que no livro de códigos elas estejam separadas em categorias e variáveis, nos discursos reais, crenças estão justapostas. Veja-se, por exemplo, o seguinte enunciado: “Educação não é apenas o principal instrumento de justiça social e de cidadania, mas transforma-se também em importante instrumento de desenvolvimento econômico.” (TEIXEIRA, na reunião X_0264/00). Emergem da frase duas crenças: a de que a educação é um instrumento preferencial para combater à pobreza e a crença de que ela é instrumental ao crescimento econômico. Logo, o trecho foi marcado com os códigos “PC.Instrumento.Educação” e “PC.StatusPS.Instrumental”.

Além disso, é comum que algumas declarações acabem por se encaixar em mais de um nível de crença. Nessas hipóteses, seguiu-se a regra de codificar um trecho sempre na categoria mais específica cabível, conforme orientado no apêndice metodológico. Veja-se esta declaração: “Há necessidade de se quebrar essa herança maldita e ir definitivamente para a possibilidade de um programa único de transferência de renda, evidentemente associado a condições a serem cumpridas pelos beneficiários.” (HENRIQUES, na reunião 1511/03). Por mais que a mencionada transferência condicionada de renda pressuponha o apoio a uma política pública focalizada, o trecho não foi codificado nessa categoria mais abrangente, mas sim, na mais específica, sendo marcado somente com o código “PC.Instrumento.TransferenciaCondic”. Já a declaração seguinte, permitiu as duas marcações, por se referir, explicitamente, às duas categorias: “Eu defendo focalização, defendo contrapartida, porque é a maneira de conseguir um retorno à sociedade do que é investido no combate à pobreza, hoje e no futuro.” (NERI, na reunião 0649/04). Por, no seu contexto, o trecho demonstrar a defesa da focalização e a do instrumento condicionado da transferência de renda, esse trecho foi marcado com os códigos “PC.Escopo.Focalização” e “PC.Instrumento.TransferenciaCondic”.

Outra situação menos comum foi a existência de enunciados incoerentes, ambíguos, ou que apresentavam informações incorretas. A sugestão dos autores do ACF é a de que não se deve codificá-los, regra que foi seguida parcialmente. As afirmações incoerentes, em que mesmo após a insistência na leitura não se conseguia interpretar com clareza o que o ator queria dizer, foram descartadas. Contudo, algumas declarações ambíguas ou incorretas, ainda que

raras, foram considerados importantes indicativos, respectivamente, de como o ator se posicionava no debate e qual a sua interpretação sobre determinado assunto. Uma fala do senador Eduardo Suplicy, por exemplo, mostra apoio ambíguo a dois instrumentos de política pública que se opõem em aspectos fundamentais (a renda mínima incondicional, baseada em direitos e a transferência de renda condicionada, baseada em contrapartidas). Ao invés de excluir o trecho por sua ambiguidade, a decisão foi reconhecê-la, marcando-o com ambos os códigos: “PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic” e “PC.Instrumento.TransferenciaCondic”:

Dentre esses instrumentos, resalto que constitui um instrumento fundamental [...] o direito inalienável de todas as pessoas partilharem da riqueza da Nação, com a instituição de uma renda como um direito à cidadania, inclusive na direção de termos, primeiro, uma renda mínima associada à educação, mas mais e mais todos os brasileiros e todas as pessoas residentes no Brasil terem direito a uma renda básica como um direito universal. (SUPLICY, na reunião X_0255/00)

Outras declarações, embora não pudessem ser classificadas propriamente como “incorretas”, poderiam ser consideradas confusas em seu sentido, como exemplifica o frequente uso indiscriminado do termo “universalização” e suas variações. Dependendo do contexto, ele podia ser interpretado no sentido da defesa de uma política pública de escopo amplo, portanto, universal, que abrangesse todos os cidadãos, ou então no sentido de uma cobertura ampla, que poderia ser, inclusive, de apenas uma determinada parcela dos cidadãos. Veja-se por exemplo, essa fala: “Seria uma cobertura universal para todos os que estiverem abaixo da extrema pobreza [...]” (HENRIQUES, na reunião 1511/03). Nesse contexto específico de debate, que envolve tanto o aspecto da cobertura, quanto o escopo das políticas públicas, tal uso do termo “universal” poderia ser confundido com a defesa de uma política estendida a todos os cidadãos, quando, na verdade, se refere a uma cobertura abrangente apenas da parcela de cidadãos pobres. Ele revela, portanto, a defesa da focalização em matéria de escopo e da abrangência ampla em termos de cobertura. Por isso, o trecho foi codificado sob os rótulos “PC.Cobertura.Ampla” e “PC.Escopo.Focalização”, e não “PC.Escopo.Universalização”. Como no campo político é comum o deslocamento propositado e estratégico do sentido de um termo, foi dada atenção a esses aspectos no momento da codificação.

Seguiram-se também outros cuidados recomendados no apêndice metodológico buscando tornar o processo o mais conservador possível: o de não codificar crenças mencionadas como itens de longas listas (“*laundry lists*”), devendo haver uma elaboração maior do que apenas uma menção a ele; e o de codificar somente passagens às quais se pudesse fazer uma menção específica, e não ideias gerais.

Cabe dizer que, diferentemente de resultados de entrevistas que permitem uma padronização mínima de respostas, como observou Araújo (2013, p. 112), lidou-se com um material bruto e diversificado, cuja codificação apoiou-se fundamentalmente no esforço interpretativo da pesquisadora para, nas palavras de Bardin (2011), “fazê-lo falar”. Foi desse modo, e tendo como referência o livro de códigos, que os “núcleos de sentido” que emergiram dos documentos foram identificados e distribuídos nas suas respectivas “caixas”.

Assim como na construção do livro de códigos, reconhecem-se os limites de a codificação ter sido realizada por uma única pessoa. Vieses buscaram ser minimizados, em primeiro lugar, buscando-se o maior rigor possível no atendimento às regras acima. E, em segundo lugar, considerando-se a análise qualitativa como um processo cíclico, e não linear (SALDAÑA, 2013), efetuou-se, ao final do processo, uma conferência adicional da codificação, um segundo ciclo, em que algumas consolidações e ajustes foram feitos.

Outras questões ainda trazidas por Jenkins-Smith e Sabatier (1993) valem a pena ser mencionadas. Um dos principais problemas referentes à análise de conteúdo de documentos públicos é quanto à validade das crenças neles expressas. Questiona-se como pode o pesquisador saber o quanto as pessoas expressaram suas opiniões verdadeiras ou ajustaram os discursos a uma audiência específica. Os autores afirmam que “a propensão a alterar as crenças para se adequar a uma audiência diminui à medida que a pessoa se desloca do público em geral para conjuntos mais restritos de elites” (JENKINS-SMITH; SABATIER 1993, p. 243, tradução nossa). Isto é, quanto menor o escopo da audiência, como geralmente acontece nas discussões ocorridas nos espaços de discussão dos subsistemas, maior o incentivo para os atores manterem a consistência dos argumentos, já que o contrário resultaria em perda de credibilidade. A princípio, isso torna críveis as crenças identificadas no corpus selecionado.

Além disso, o ACF está preocupado em entender como as crenças expressas em um espaço público que trata da concepção de políticas públicas, acabam por se converter em atributos normativos dessas políticas. Sendo assim, importa menos distinguir a veracidade das crenças, do que entendê-las como elementos normativos de ações concretas. Os autores ainda argumentam que mesmo que tais adaptações nas crenças ocorram, esse problema não é mais significativo no uso de documentos públicos do que seria na aplicação de *surveys*, por exemplo. E que no uso de documentos a fonte oficial está disponível para ser questionada e testada no caso de respostas suspeitas.

Enfim, sublinha-se que a codificação consistiu em um processo cuidadoso, que levou cerca de 3 horas por documento, afóra todos os procedimentos preparatórios da pré-análise. O

objetivo foi ter como produto final um material adequadamente tratado, para ser examinado mediante a metodologia de análise de redes, explicada na seção seguinte.

4.1.4 A análise de redes

A codificação dos documentos permitiu a identificação das crenças dos atores do subsistema nos dois períodos examinados (“FHC II” e “Lula I e II”). Mas quais teriam sido as crenças e os atores mais importantes em cada um? Como eles se organizaram no contexto do subsistema? Para responder essas perguntas foi necessária uma nova camada de análise, que tornasse os resultados da codificação relevantes e significativos, permitindo interpretações e inferências na direção dos objetivos da pesquisa (última etapa da análise de conteúdo).

A análise do tipo categorial e temática como a que foi efetuada, pode se beneficiar de um tratamento estatístico para endereçar esses tipos de perguntas (BARDIN, 2011). A metodologia da análise de redes se mostra especialmente interessante para esse propósito, uma vez que se apoia em um conjunto de métricas específicas para revelar a estrutura implícita em determinados conjuntos de relações. Neste caso, as relações são entre atores e crenças, entre diferentes crenças e entre diferentes atores, isto é, dos tipos “ator↔crença”, “crença↔crença” e “ator↔ator”. O primeiro tipo revela com que ideias atores se conectam, o segundo, que crenças coocorrem em uma mesma unidade de registro e o último que atores se aproximam no debate, ao nível semântico.

Sendo “um conjunto de métodos para o estudo sistemático de estruturas sociais” (DÉGENNE; FORSÉ, 1999, p. 1, tradução nossa), a análise de redes se ocupa das relações que se configuram no interior dessas estruturas. Assim, “as teorias de redes ultrapassam o plano relacional, elas trabalham com a ideia de estrutura/complexo, a exemplo da noção de coalizões e subsistemas.” (MADEIRA et al., 2020, p. 62). Trata-se, portanto, de uma ferramenta profícua para operacionalizar o ACF, que concebe redes de políticas públicas segundo as relações entre atores estatais e não estatais que estabelecem laços para influenciar as tomadas de decisão governamentais dentro de um subsistema (MADEIRA et al., 2020). Aqui ela foi empregada particularmente para verificar que crenças e atores tiveram maior centralidade nos debates (em relação a outras crenças e atores) e também como essas crenças e atores se aproximaram, formando agrupamentos distintos (clusters).

Uma vantagem do uso da análise de redes em estudos baseados no ACF é que, tal como o último, ela pressupõe não ser possível agrupar esses atores a priori, segundo atributos como, por exemplo, filiação institucional, partidária, situação-oposição, ou algo do tipo. Ao contrário

das estatísticas centradas em atributos estáticos predefinidos, a metodologia examina as interações entre atores, instituições, palavras etc., com o propósito de identificar, indutivamente, padrões e grupos que se correlacionam com esses padrões. Com o auxílio de algoritmos de clusterização, esses grupos são classificados a posteriori (DÉGENNE; FORSÉ, 1999, p. 2-3).

Embora haja uma longa tradição científica de análise de redes que inclui estudos clássicos e atuais no campo da sociometria (HIGGINS; RIBEIRO, 2018), não há propriamente uma “teoria das redes sociais”, com um conceito de redes (*networks*) bem delimitado (MARTELETO, 2001). Conforme destacado por Marteleto (2001, p. 72 e 81), o último é mais um instrumental de análise que pode ser atrelado a diversos marcos conceituais, do que um conceito analítico ou construto teórico reconhecido. Apesar disso, a definição elaborada pela citada autora se encaixa bem aqui, aproximando-se da noção de subsistema e sua potencial partição em coalizões de defesa: uma rede social, para ela, representa “um conjunto de participantes, autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados”. (MARTELETO, 2001, p. 72)

Dessa forma, pensando a análise de redes como uma ferramenta a ser aplicada a dados empíricos no estudo de situações sociais, e não como um fim em si mesma (DÉGENNE; FORSÉ, 1999, p. 3), interessa-nos explicitar, de modo bastante objetivo e instrumental, algumas definições básicas para a compreensão da lógica da análise aqui realizada.

Usualmente se empregam conceitos da teoria dos grafos — um tipo específico de geometria — para descrever a morfologia das redes (HIGGINS; RIBEIRO, 2018). Os conceitos importantes aqui são os básicos: grafo, nó, aresta e cluster, e as métricas: centralidade de grau, centralidade de intermediação, peso de aresta e modularidade.

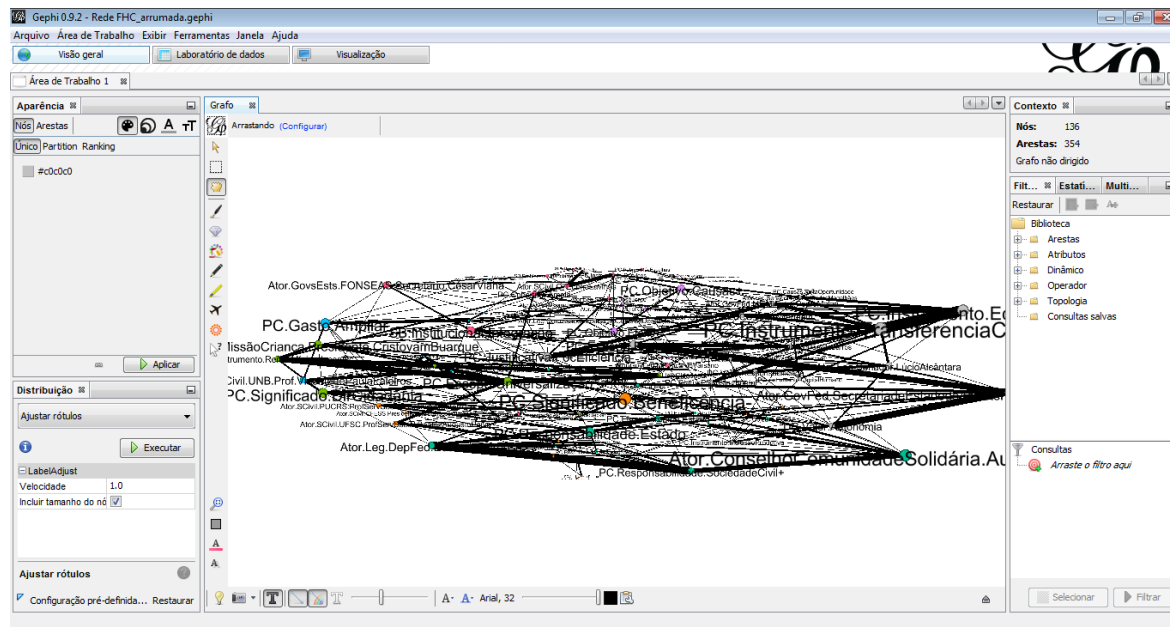
Os chamados grafos de rede, ou apenas grafos, são representações gráficas de redes sociais. Eles consistem em um conjunto finito de “nós” (também denominados vértices) que se conectam entre si por meio de “arestas” (também chamadas laços ou conexões) (DÉGENNE; FORSÉ, 1999; HOROCHOVSKI et al., 2020). Nós que demonstram maior proximidade (isso é dado por um algoritmo específico) formam clusters, ou seja, participam de uma mesma comunidade (BLONDEL et al., 2008).

Atualmente, existem vários softwares que realizam operações matemáticas para gerar grafos de redes. Aqui se trabalhou com o Gephi, versão 0.9.2 (BASTIAN; HEYMANN; JACOMY, 2009)⁷⁴. Com grafos criados a partir de tabelas de dados previamente fornecidas

⁷⁴ Alguns outros softwares conhecidos são o Ucinet, o Iramuteq e o Pajek.

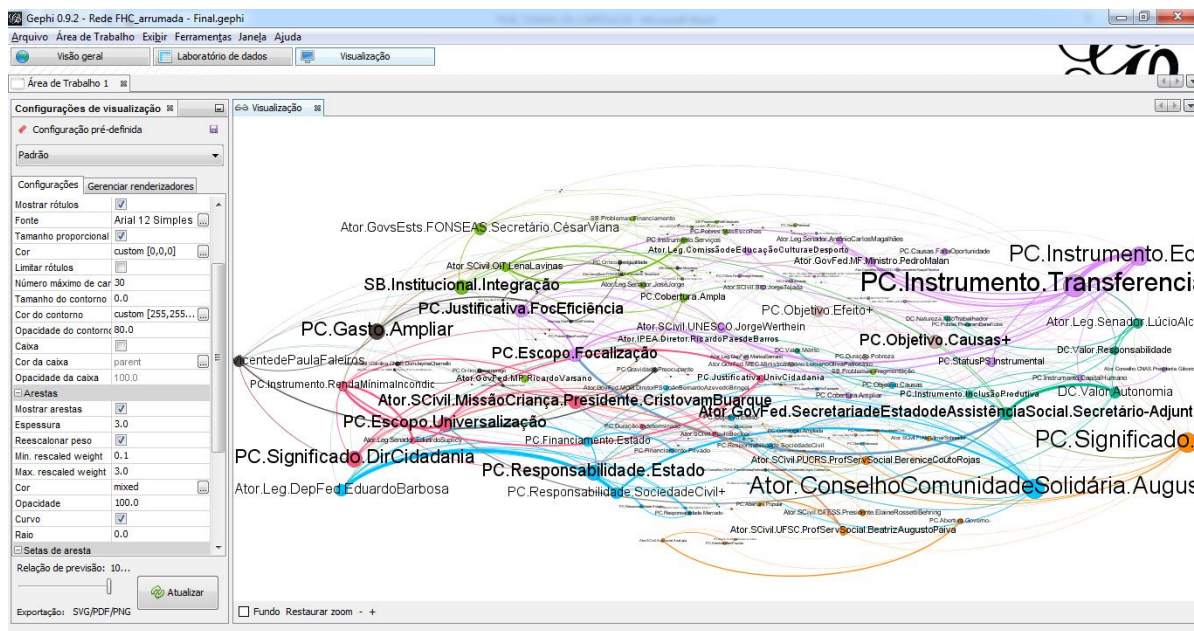
pelo pesquisador, o software realiza uma série de cálculos e cria uma representação gráfica da rede. As Figuras 4, 5 e 6 mostram as suas três áreas de trabalho.

Figura 4 – Área de trabalho “Visão Geral” do software Gephi



Fonte: Gephi (2020)

Figura 5 – Área de trabalho “Visualização” do software Gephi



Fonte: Gephi (2020)

Figura 6 – Área de trabalho “Laboratório de Dados” do software Gephi

Id	Label	Interval	type	Grau	Grau ponderado	Eccentricity	Closeness Centrality	Harmonic Closeness Centrality	Betweenness Centrality	Modularity Class
PC_Significado.Be...	PC_Significado.Be...		Cod	41	74.0	4.0	0.512821	0.594792	0.13682	6
DC_Valor_Autonomia	DC_Valor_Autonomia		Cod	36	80.0	4.0	0.5	0.576562	0.136837	0
PC_Objetivo.Causas	PC_Objetivo.Causas		Cod	31	95.0	4.0	0.479042	0.551562	0.078571	0
PC_Significado.Dir...	PC_Significado.Dir...		Cod	30	57.0	4.0	0.473373	0.546254	0.082839	4
Ator_GovFed.MDS...	Ator_GovFed.MDS...		Cod	29	94.0	5.0	0.479042	0.549687	0.129507	4
Ator_GovFed.MES...	Ator_GovFed.MES...		Cod	27	65.0	5.0	0.463768	0.535104	0.12616	0
PC_Instrumento.I...	PC_Instrumento.I...		Cod	25	70.0	4.0	0.471976	0.533333	0.067468	0
PC_Responsabili...	PC_Responsabili...		Cod	24	47.0	4.0	0.443213	0.510937	0.065553	1
PC_Escopo.Focaliz...	PC_Escopo.Focaliz...		Cod	21	33.0	4.0	0.432604	0.496354	0.065062	2
Ator_GovFed.MAS...	Ator_GovFed.MAS...		Cod	19	36.0	5.0	0.424403	0.487187	0.05101	2
PC_Instrumento.T...	PC_Instrumento.T...		Cod	19	29.0	4.0	0.441989	0.5	0.051407	2
PC_Responsabili...	PC_Responsabili...		Cod	18	32.0	4.0	0.428954	0.485417	0.067506	1
DC_Valor.Dignidade	DC_Valor.Dignidade		Cod	18	31.0	4.0	0.437158	0.494271	0.043796	6
PC_Escopo.Univer...	PC_Escopo.Univer...		Cod	17	42.0	5.0	0.446927	0.500729	0.058384	3
PC_Objetivo.Efeito	PC_Objetivo.Efeito		Cod	17	44.0	5.0	0.432432	0.48875	0.02475	0
SB_Institucional.In...	SB_Institucional.In...		Cod	17	40.0	5.0	0.432432	0.488229	0.021077	4
PC_Objetivo.Efeito	PC_Objetivo.Efeito		Cod	14	22.0	5.0	0.410256	0.462188	0.044846	0
PC_Instrumento.S...	PC_Instrumento.S...		Cod	14	20.0	5.0	0.412371	0.46375	0.037003	4
Ator_Leg.DepFed...	Ator_Leg.DepFed...		Cod	13	24.0	5.0	0.411311	0.462188	0.031592	2
Ator_Leg.Senador...	Ator_Leg.Senador...		Cod	12	29.0	5.0	0.358744	0.406979	0.033037	3
PC_Instrumento.Al...	PC_Instrumento.Al...		Cod	11	17.0	5.0	0.399002	0.446563	0.011367	4
PC_Gasto.Ampliar	PC_Gasto.Ampliar		Cod	11	15.0	5.0	0.351648	0.397813	0.012766	6
DC_Valor.Trabalho	DC_Valor.Trabalho		Cod	11	18.0	5.0	0.397022	0.443958	0.011721	6
Ator_SCivil.CNAS...	Ator_SCivil.CNAS...		Cod	11	16.0	5.0	0.405063	0.453333	0.010917	0

Fonte: Gephi (2020)

Na área de trabalho Visão Geral (Figura 4), dentre outras funções, é possível acessar informações gerais sobre a rede, tal como o número de nós e arestas, aplicar cálculos estatísticos e filtros de rede, além de manipular o layout dos grafos — que podem ser observados na aba Visualização (Figura 5). No Laboratório de Dados (Figura 6) estão disponíveis as tabelas com as métricas geradas, tais como grau, intermediação, peso das arestas, entre outras.

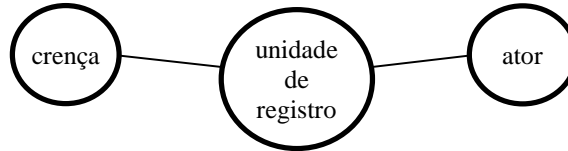
Um dos pontos fortes do Gephi para este trabalho são os dados apresentados no Laboratório de Dados, que permitem entender, de uma maneira matematizada, a estrutura da rede. Outro benefício é a visualização dos grafos e a opção de observá-lo por partes, por meio de filtros. Mas a grande vantagem da utilização desse instrumento foi a de compreender as hierarquias que se estabeleceram entre crenças e atores, mostrando aqueles que foram centrais e periféricos no debate. Além disso, o Gephi possibilitou compreender a subdivisão das redes em grupos específicos, de acordo com os padrões de crenças manifestados.

Detalhar a construção das tabelas e as numerosas tarefas executadas no software para a construção dos grafos consistiria em um procedimento extenso e desnecessário. Mais importante do que isso é explicitar o raciocínio empregado para dar sentido aos resultados da codificação, ou seja, mostrar como eles se converteram em grafos de rede e portanto, como foram interpretados. Além disso, é preciso compreender a lógica das métricas utilizadas.

A geração de grafos parte de um procedimento anterior que conecta diferentes elementos de uma rede de acordo com um padrão específico. Em nosso caso, no momento em

que as unidades de registro foram “etiquetadas” no Taguette, com os códigos relativos a crenças e atores, elas estavam sendo também “conectadas” a eles, criando-se uma ligação entre nós, do tipo tríade (“crença – unidade de registro – ator”) (Figura 7):

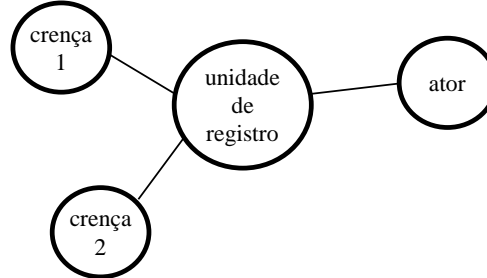
Figura 7 – Ligação de uma unidade de registro a uma crença e a um ator



Fonte: a autora (2020).

Como cada unidade de registro representou a fala de um ator em particular, ela só poderia ser conectada a um único ator. Já no caso das crenças, como visto, mais de uma poderia estar presente em uma mesma unidade de registro, gerando duas tríades (“crença 1 – unidade de registro – ator” e “crença 2 – unidade de registro – ator”), como mostra a Figura 8.

Figura 8 – Ligação de uma unidade de registro a duas crenças e a um ator

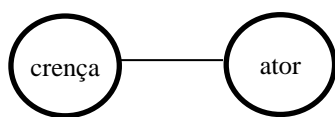


Fonte: a autora (2020).

Em ambos os padrões, atores são conectados a crenças por intermédio da unidade de registro, que funciona como ponte. No segundo caso, a unidade de registro também intermedeia duas crenças.

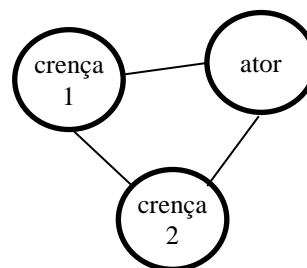
O procedimento que se realizou para gerar os grafos nos quais os dois tipos de elementos — crença e ator — aparecem diretamente conectados, foi a retirada do nó representado pela unidade de registro, com a preservação das conexões intermediadas por ela. Assim, criaram-se relações diretas entre crenças e atores (“crença↔ator”), e entre crenças e crenças (“crença↔crença”), convertendo-se a tríade em uma díade, no primeiro caso e em uma nova tríade no segundo (Figuras 9 e 10). Note-se que antes existiam três tipos de nós (crença, unidade de registro e ator). Agora restam apenas dois tipos (crença e ator).

Figura 9 – Díade do tipo “crença – ator”



Fonte: a autora (2020).

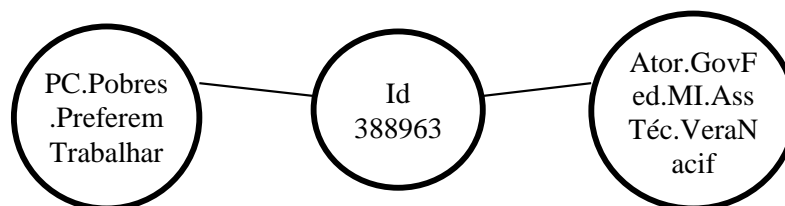
Figura 10 – Triade do tipo “crença – ator – crença”



Fonte: a autora (2020).

O procedimento completo fica mais claro retomando-se dois exemplos já citados. Veja-se o seguinte excerto: “E o Bolsa-Escola em nada atrapalhou o desejo dessa pessoa de se capacitar para conseguir emprego e renda”, de autoria de Vera Nacif, assessora técnica do Ministério da Integração Nacional. Essa unidade de registro, que recebeu uma identificação própria do Taguette (Id 388963), foi marcada com os códigos “Ator.GovFed.MI.AssTéc.VeraNacif” e “PC.Pobres.PreferemTrabalhar” (Figura 11).

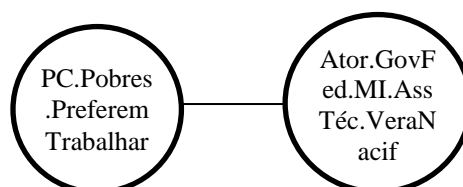
Figura 11 – Exemplo de ligação de uma unidade de registro a uma crença e a um ator



Fonte: a autora (2020).

Retirando-se a unidade de registro, esta conexão aparecerá no grafo do Gephi da seguinte forma (Figura 12):

Figura 12 – Exemplo de díade do tipo “crença – ator”

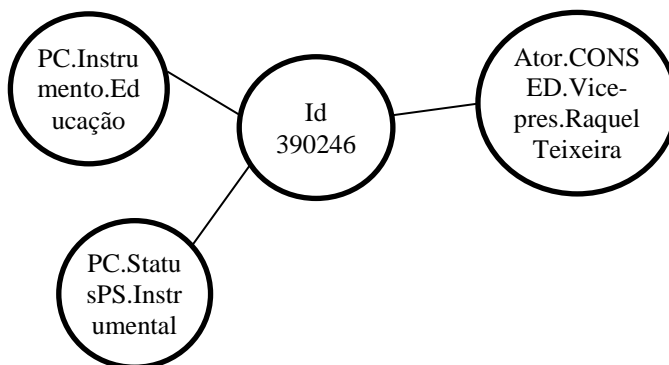


Fonte: a autora (2020).

Como segundo exemplo, tome-se a declaração: “Educação não é apenas o principal instrumento de justiça social e de cidadania, mas transforma-se também em importante

instrumento de desenvolvimento econômico.”, que foi proferida por Raquel Teixeira, Vice-Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). A unidade de registro foi marcada com três códigos: “Ator.CONSED.Vice-pres.RaquelTeixeira”, “PC.Instrumento.Educação” e “PC.StatusPS.Instrumental”, como ilustra a Figura 13.

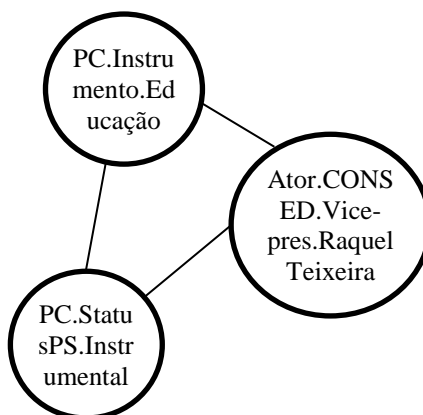
Figura 13 – Exemplo de ligação de uma unidade de registro a duas crenças e a um ator



Fonte: a autora (2020).

Após a remoção da unidade de registro, as conexões ficaram representadas no grafo conforme a Figura 14. Observe-se que as duas crenças também se conectaram entre si.

Figura 14 – Exemplo de tríade do tipo “crença – ator – crença”



Fonte: a autora (2020).

Até aqui essas explicações são suficientes para elucidar as métricas de centralidade de grau (ou simplesmente “grau”) e centralidade de intermediação (ou simplesmente “intermediação”).

Quanto mais uma crença se manifestou nos textos, mais conexões ela criou — seja com atores, seja com outras crenças. Lembre-se que o fato de uma unidade de registro ter sido

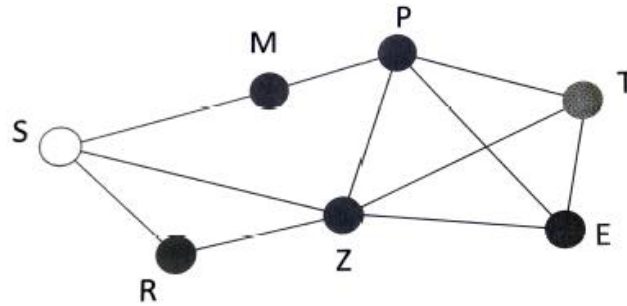
codificada gera ao final, no mínimo, uma conexão do tipo ator↔crença. O mesmo vale para os atores, ou seja, quanto mais declarações ele ou ela teve codificadas, maior o volume de suas conexões. Isso cria uma hierarquia entre diferentes nós, na qual alguns possuem mais conexões e outros menos. A quantidade de conexões de um nó é o que define o seu grau.

O grau de um nó é uma medida de centralidade específica própria de uma análise dita topológica de redes. Por mais que o conceito de topologia seja “emprestado” da geometria, a sua ideia é facilmente traduzida para o campo das relações sociais. Trata-se do estabelecimento de hierarquias, da formação de rankings de status (HIGGINS; RIBEIRO, 2018), em que, segundo um critério relacional, determinados nós são mais relevantes (ou estão mais “no topo”) do que outros. Na prática, isso significa que crenças que, pela sua quantidade de conexões, apresentaram maior grau frente a outras, são mais centrais no debate. Já crenças de menor grau são aquelas que ficaram à margem do debate, e são portanto, periféricas. O mesmo raciocínio se aplica aos nós que representam atores. Aqueles que tiveram mais presença relevante no debate – seja por terem apresentado declarações codificáveis em muitas reuniões, seja por terem apresentado muitas declarações codificáveis em uma ou poucas reuniões isoladas – apresentarão maior grau, e vice-versa. No Gephi, o grau dos nós é representado visualmente pelo seu tamanho.

O grau é uma medida de centralidade bastante utilizada na análise topológica de redes, mas não é a única. Dentre as que estão sendo adotadas aqui, tem-se ainda a centralidade de intermediação. Um determinado nó pode apresentar maior relevância hierárquica em uma rede, não apenas pela sua quantidade de conexões, mas por ser o maior intermediário entre os demais nós de uma rede. Para isso, ele não precisa necessariamente ter muitas conexões, mas ser o caminho mais curto para ligar outros nós. Como os demais nós precisam passar por ele para chegar a outros, isso confere-lhe a vantagem de facilitar ou obstruir fluxos. Conforme Higgins e Ribeiro (2018, p. 149), “intermediar é uma forma de poder dentro de uma rede [...]”. No campo das relações sociais, o maior intermediário pode ser, por exemplo, uma pessoa que concentra recursos, como informações e capital, e que por isso tem a capacidade de barrar fluxos ou deixá-los correr livremente (HOROCHOVSKI et al., 2020).

O cálculo realizado para determinar a intermediação se baseia na distância entre possíveis caminhos entre nós. Veja-se o exemplo do grafo a seguir, retirado de Higgins e Ribeiro (2018) (Figura 15).

Figura 15 – Centralidade de intermediação

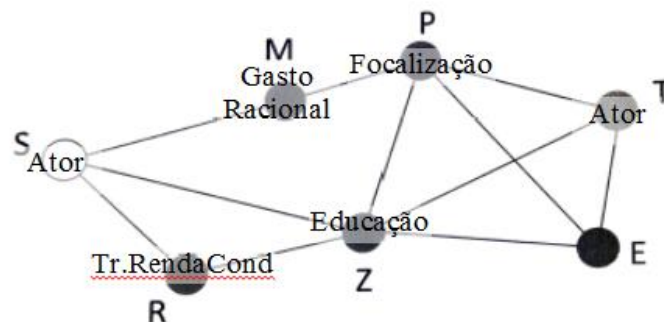


Fonte: Higgins e Ribeiro (2018, p. 150).

Nesse grafo, P, T e E são os nós mais distantes em relação a S. Há vários caminhos possíveis entre S e E, entre S e T, e entre S e P. Mas o caminho mais curto entre esses pares de nós é por meio de Z, ou seja: S-Z-E; S-Z-T; S-Z-P. O caminho mais curto entre dois nós é denominado distância geodésica (DÉGENNE; FORSÉ, 1999). O nó que controla o maior número de distâncias geodésicas em uma rede – aqui representado por Z – é o que possui a maior centralidade de intermediação. Observe-se que no exemplo acima, as distâncias mais curtas entre os pares de nós são sempre de duas arestas, de modo que, pela média, Z apresenta intermediação igual a 2. Levando em conta que o caminho mais curto possível entre dois nós é sempre de uma aresta, quanto mais próximo de 1, maior a centralidade de intermediação de um nó.

A transposição desse exemplo para a realidade em análise pode ajudar a entender melhor o raciocínio. Suponha-se que os nós do grafo acima sejam os mostrados na Figura 16.

Figura 16 – Exemplo de centralidade de intermediação



Fonte: a autora (2020).

Nesse grafo, S é um ator que manifestou as crenças de que a transferência de renda condicionada (R) e a educação (Z) são os melhores instrumentos de combate à pobreza.

Imagine-se que ele quer convencer sua audiência disso. Em seu diálogo com T, buscando convencê-lo em favor da transferência condicionada, S pode argumentar em favor de um gasto mais racional (passando por M) e focalizado nos mais pobres (passando por P). Contudo, mais eficiente é mobilizar logo uma crença que ambos têm em comum, que é a educação (Z). Ele pode dizer, por exemplo que se as transferências monetárias fossem vinculadas à frequência de crianças na escola, enfrentar-se-ia melhor o problema.

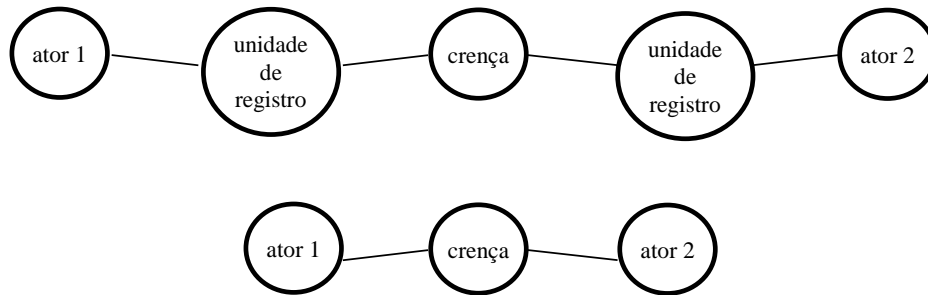
Obviamente S também pode se valer da educação, simplesmente por uma questão estratégica. Estando atento aos debates, pode ter percebido que esse era um assunto muito valorizado e portanto, de mais fácil convencimento. A questão pertinente à veracidade das crenças proferidas foi abordada na seção anterior, mas vale frisar aqui que não está em questão se S ou T acreditam verdadeiramente ou não nesses instrumentos. Na leitura do ACF, independentemente disso, crenças expressas em um espaço público de discussões sobre programas governamentais, “recheiam” esses programas com significados, imprimindo neles determinadas características fundamentais (*policy core attributes*).

Como os resultados da pesquisa (capítulo 5) revelaram crenças – não atores – como intermediários maiores da rede, o exemplo foi dado nesse sentido. Aqui seria muito difícil ter um ator como intermediário por conta da própria natureza da codificação, pois eles nunca estariam diretamente conectados, somente por meio de crenças (o que é diferente da aproximação formando clusters, como será visto a seguir). Mas caso Z fosse o ator com maior intermediação, seria alguém com grande trânsito em vários assuntos do debate, a quem outros atores com crenças e interesses variados poderiam recorrer para convencer os demais.

E como os atores se agruparam em torno de crenças comuns? A aproximação entre eles foi calculada por outra medida, que é a de modularidade. Agora não se trata mais de uma análise topológica, que pressupõe hierarquia, mas de uma análise modular, relativa à formação de subgrupos no interior da rede, o que também se denomina “partição” da rede.

Voltando ao processo inicial da codificação, observe-se que, naturalmente, vários atores podem ter expressado a mesma crença em seu discurso, gerando os seguintes tipos de conexões da Figura 17 (ela mostra, na parte de cima, as conexões em “estado bruto” e, logo abaixo, depois de retiradas as unidades de registro):

Figura 17 – Ligação de dois atores, por meio de uma unidade de registro, à uma crença e após, ligação direta entre dois atores e uma crença



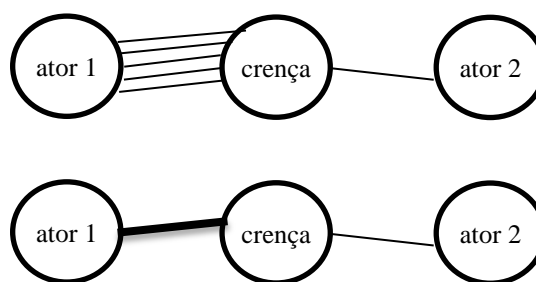
Fonte: a autora (2020).

Note-se que ao retirar a unidade de registro, os atores não estão conectados diretamente entre si, mas o fato de compartilharem a mesma crença aproxima-os ao nível semântico. Esses atores também podem se aproximar por efeito de outras crenças compartilhadas. Quanto mais isso ocorrer, maior a semelhança entre eles e consequentemente maior a chance de esses atores fazerem parte de um mesmo cluster. Isso porque esse tipo de proximidade é um dos fatores utilizados no cálculo do Gephi para a formação de clusters (BLONDEL et al., 2008).

Outro aspecto considerado pelo algoritmo de modularidade é o peso das arestas (BLONDEL et al., 2008). Digamos que o ator 1 manifestou muitas vezes aquela determinada crença. Ele pode ter defendido-a em várias reuniões, ter defendido-a intensamente em uma única reunião, ou ambas as coisas. Todas as vezes em que ele manifestou aquela crença e foi codificado gerou-se uma nova conexão entre esses dois nós. A quantidade de arestas geradas entre eles dá o peso daquela conexão. Isso significa que aquela crença é muito importante no discurso daquele ator (ou pelo menos mais importante para ele do que para os outros). A quantidade de vezes em que o padrão “ator 1 – unidade de registro – crença” se repetiu, determina o peso da aresta.

A figura 18 ilustra um caso em que esse padrão se repetiu cinco vezes, pois, após retirar as unidades de registro aparecem cinco arestas entre o ator 1 e a crença. No Gephi, o peso de aresta é representado pela espessura da aresta, como na parte inferior da figura, em que se pode ver uma espessura maior de aresta entre a crença e o ator 1 em comparação com uma espessura menor entre a crença e o ator 2.

Figura 18 – Peso de aresta entre dois atores e uma crença



Fonte: a autora (2020).

Portanto, essas relações também permitem comparações. Ambos os atores manifestaram a crença, mas o ator 1 a fez com muito mais intensidade do que o ator 2. Muitas vezes ele pode ser caracterizado como um “porta-voz” de determinada crença.

Desse modo, atores participam de um mesmo cluster tanto pelas suas crenças em comum quanto pela força de suas conexões. Crenças também são distribuídas em determinados clusters segundo essa lógica. Se no nível do discurso elas apareceram muitas vezes juntas (coocorrência) estarão mais fortemente conectadas, tendo maior probabilidade de ficarem no mesmo cluster.

O cálculo realizado pelo software divide a rede em diferentes clusters e a “medida de modularidade”, representada por um número, indica a qualidade dessa partição, ou seja, o quanto a divisão seguiu algum tipo de padrão, ou foi aleatória. O algoritmo utilizado pelo Gephi (BLONDEL et al., 2008) faz vários testes para verificar qual é a divisão mais apropriada da rede, de acordo com os critérios acima. O cálculo pode ser rodado várias vezes para confirmar o quanto a divisão feita é fiel ao conteúdo analisado (em média roda-se de três a cinco vezes). Dependendo da característica da rede, os clusters podem se organizar de diferentes maneiras e não mostrar uma separação tão nítida, o que é indicado pela medida de modularidade. Isso é comum em redes em que as discussões são menos localizadas, gerando conexões não tão intensas em um determinado cluster, mas se “espalhando” para os demais.

Enfim, incontáveis possibilidades interpretativas se abrem na junção da análise de conteúdo com a análise de redes. O que orienta as interpretações na direção do objetivo da pesquisa é a articulação entre o conhecimento profundo do conteúdo do corpus, adquirido principalmente no decorrer do processo de codificação, e o desvelamento da estrutura dos debates, dado pela análise de redes.

Note-se que a análise topológica mostra a estrutura geral da rede, isto é, o quê e quem apareceu mais e menos: as crenças e atores centrais e periféricos. Já a análise modular dá “nome aos bois”, situando o quê e quem se agrupou onde, por padrões de similaridade. Com essas

informações, obtém-se um mapeamento espacial do debate que se configurou no subsistema em cada período analisado, com suas crenças e atores.

Tendo o mapa de cada período em mãos é possível compará-los, verificando, que crenças se mantiveram centrais ou marginais ao longo dos 12 anos estudados, que crenças saíram da periferia e tornaram-se centrais e vice-versa, que agrupamentos de crenças e atores se mantiveram ou não em cada período, que características distintivas tiveram e assim por diante.

O capítulo seguinte (5) descreve os resultados produzidos a partir dessa metodologia, retratando o subsistema da maneira como ele se apresentou. Já o capítulo subsequente (6) os traz organizados e os discute de maneira a buscar responder à pergunta norteadora da pesquisa. Os procedimentos utilizados para alcançar os dois objetivos específicos propostos, e então respondê-la, são esclarecidos nas duas próximas seções (4.1.5 e 4.1.6).

4.1.5 A identificação da mudança ou da continuidade

Diferentemente de entrevistas com roteiros padronizados e que possibilitam obter respostas para todas as categorias desejadas, aqui se trabalhou com um material bruto, com os atores se engajando em distintos debates de acordo com os seus propósitos. Assim sendo, seus discursos foram codificados na medida em que eles proferiam crenças coincidentes com o livro de códigos, que serviu de guia à análise. Desse modo, embora se tenha encontrado excertos alocáveis em todas as categorias de crenças previstas, o “preenchimento” dessas “caixas” ao final do processo se deu de maneira desigual, com algumas categorias mais saturadas e outras com lacunas (refletidas nas redes pela sua maior ou menor centralidade de grau).

Isso não é problema, visto que o objetivo era exatamente captar a realidade dos debates ocorridos no subsistema, visualizando seu alicerce normativo geral através dos grafos de rede. Como se verá no capítulo seguinte, a análise de redes permitiu descobrir quais foram os principais assuntos debatidos e como os distintos núcleos de discussão e atores envolvidos se organizaram em torno deles. No entanto, após mapeada essa estrutura “crua” foi necessário adotar outro procedimento, um que permitisse dar sentido a ela.

As crenças e atores mapeados foram então reorganizados consoante as “perspectivas ideacionais” que foram se desenhando transversalmente às discussões, formando conjuntos de crenças internamente coerentes e distintos uns dos outros. Isso foi feito mediante a interpretação da autora, tomando-se como base as gradações que estruturaram as variáveis do código de análise, já que cada uma delas, dentro de suas respectivas categorias, correspondiam a variações

de padrões de proteção social e suas implicações. Por exemplo: na categoria Responsabilidade pelo Problema, a crença “O combate à pobreza deve ser responsabilidade do Estado” se liga a um padrão desenvolvimentista e não neoliberal de desenvolvimento e, portanto, seguindo um raciocínio analógico, foi agrupada junto a outras crenças de mesma inclinação e seus respectivos atores; na categoria Causas da Pobreza, a crença “A pobreza decorre de escolhas individuais irresponsáveis”, estando mais associada ao pensamento neoliberal, foi associada a outras crenças também afeitas a este pensamento e atores correspondentes. E assim por diante.

Desse modo, de maneira transversal foram se alinhando as crenças e atores afins, e se estruturando a “espinha dorsal” de cada perspectiva. E como afirmado, não significa que todos os atores se manifestaram em relação a todas as categorias de crenças previstas no livro código, mas que foram associados às diferentes perspectivas que afloraram, conforme a sua afinidade mais a uma ou a outra.

A localização dos atores governamentais de cada período através dessas perspectivas foi o que permitiu chegar aos referenciais normativos subjacentes às suas escolhas em matéria de combate à pobreza. As perspectivas e atores foram descritos e comparados de maneira narrativa no capítulo 6, permitindo alcançar o primeiro objetivo específico proposto: descobrir se nos governos Lula houve mudança na orientação normativa da política de combate à pobreza. Como os atores governamentais foram observados no âmbito do subsistema, foi possível não apenas identificar os seus sistemas de crenças em cada período, mas também perceber como ideias de outras perspectivas se confrontaram ou se agregaram a esses sistemas de crenças.

Esclarece-se, como já mencionado, que se está trabalhando com a noção de “perspectiva ideacional” e não de “coalizões”, dado o recorte exclusivo desta pesquisa sobre as ideias. As perspectivas podem ser entendidas como uma base normativa em potencial de coalizões (a sua “cola”), mas a afirmação da sua existência dependeria de que se demonstrasse que os atores em torno delas se engajaram de maneira não trivial para concretizar suas crenças, bem como demonstrar de que maneira isso resultou em outputs. Ademais, como se verá no capítulo 6, foram encontrados sistemas de crenças menos e mais estruturados, suscitando dúvidas sobre se, de fato, todos poderiam ser designados como tal.

4.1.6 A determinação da magnitude da mudança

Tendo sido detectadas mudanças nas ideias dos atores governamentais do período Lula, seguiu-se à consecução do segundo objetivo específico, que era determinar o tamanho da sua importância (*major policy change* ou *minor policy change*). Buscou-se seguir o procedimento

previsto, de precisá-la de acordo com o nível de crenças em que se verificaram alterações (*policy core* ou aspectos instrumentais), conforme proposto no ACF. Esse raciocínio, no entanto, não se demonstrou suficiente para caracterizar a magnitude da mudança, sendo necessário adotar um procedimento alternativo.

Como se verá no capítulo 6, foram encontradas alterações em todos os níveis de crença, o que indicaria mudanças tanto secundárias, quanto profundas nas ideias dos atores. Ainda que, em tese, o alcance de níveis mais profundos devesse apontar para uma mudança de grande monta no curso de ação escolhido (já que os níveis menos abstratos apenas covariaram com o *deep core*, como era de se esperar), o conteúdo dessas modificações, sobretudo no *policy core*, não se mostrou substantivamente diferente do precedente, de modo a sinalizar um rompimento considerável com as escolhas fundamentais anteriores nessa área de política. Em outras palavras, a existência, per se, de modificações no conteúdo do *policy core* — que seria indicativo de uma *major change* — não foi suficiente para afirmá-la, por significar apenas um pequeno afastamento das crenças antes vigentes, como se verá no capítulo 6.

Por conta disso, para determinar, com algum respaldo empírico, em que medida a orientação normativa dos governos Lula se distanciou da dos de FHC, recorreu-se a um procedimento adicional, olhando para o conteúdo, em si, das modificações ocorridas nos três níveis de crença. Tendo como parâmetros as perspectivas ideacionais identificadas verificou-se o quanto as ideias fundamentais manifestadas pelos atores governamentais do período Lula se distanciaram das manifestadas no período Cardoso e o quanto elas se transformaram a ponto de se aproximar de outro padrão de proteção social fundamentalmente distinto. Portanto, observou-se esse deslocamento em um eixo horizontal que admitiu haver gradações entre duas perspectivas e não no eixo vertical estruturante da hierarquia de crenças do ACF.

Segue-se no próximo capítulo à descrição dos resultados.

5 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS: AS IDEIAS E OS ATORES NO DEBATE SOBRE O COMBATE À POBREZA

O presente capítulo apresenta os resultados obtidos por meio da análise de redes. É uma etapa basicamente descritiva dos achados, sendo que sua discussão é feita no capítulo seguinte.

Os resultados estão descritos em três seções. A primeira mostra as crenças que predominaram em cada categoria, nos dois períodos analisados. A segunda enfoca as principais crenças do subsistema como um todo, em cada período, mediante a análise topológica das suas respectivas redes. Essas duas partes foram realizadas com base nas métricas de centralidade de grau e de intermediação geradas pelo Gephi. Por último, procede-se à análise modular, amparada nos grafos e seus clusters, momento em que são reproduzidos excertos emblemáticos, conferindo autoria e substância às crenças codificadas.

É importante frisar que, salvo na análise modular, em que são especificados os atores conectados às crenças, os resultados das duas primeiras seções se referem às crenças das elites do subsistema na sua totalidade, tal como manifestadas no decurso de cada governo, e não às crenças dos atores governamentais em específico.

Cabe também lembrar que as reuniões sucedidas no transcorrer dos governos Lula foram analisadas em conjunto, conformando uma única rede. Há assim, uma rede concernente às discussões ocorridas de 1999 a 2002, quando vigente o segundo governo FHC, e outra abrangendo as discussões de 2003 a 2010, quando vigoraram os dois governos Lula⁷⁵.

5.1 AS IDEIAS CENTRAIS EM CADA CATEGORIA DE CRENÇA

Como a análise topológica da próxima seção enfoca as crenças centrais do debate, ficam de fora as categorias e variáveis que foram mapeadas, mas que pertenceram a discussões mais periféricas. Dessa forma, no intuito de apreender, de início, a paisagem completa do subsistema, na presente seção se dá atenção ao resultado integral da codificação, abrangendo todas as categorias do livro de códigos. São examinadas, objetivamente, as 21 categorias, com apoio de tabelas comparativas exibindo a centralidade de grau de cada variável. Nessa parte da análise, o grau foi normalizado para permitir comparações entre os períodos, já que o tamanho das redes

⁷⁵ Doravante leia-se “período FHC” como o intervalo do seu segundo mandato (1999–2002) e “período Lula”, como o período compreendido entre os seus dois mandatos (2003–2010).

(a quantidade de nós e relacionamentos) difere⁷⁶. O grau normalizado (GN) varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, mais central aquela crença dentro da categoria⁷⁷.

No nível do *deep core*, a primeira categoria é **Natureza Humana (DC.1)**. Como mostra a Tabela 1, durante o segundo governo Cardoso se destacou a crença de que as pessoas, em geral, precisam ser estimuladas a trabalhar, isto é, a visão de que o ser humano é, por natureza, não trabalhador (GN 1). A visão oposta apresentou GN 0,2, sendo irrisória neste quesito.

Já na vigência dos governos Lula, esta última foi a crença que se sobressaiu — a de que as pessoas são naturalmente trabalhadoras, não precisando de estímulo ao trabalho (GN 1). Também entre as crenças em evidência esteve a de que as pessoas são geralmente corretas (GN 0,7). As ideias do ser humano como não trabalhador e como não correto foram irrelevantes nesse decurso (GN 0,2).

Para os códigos “DC.Natureza.Egoísta” e “DC.Natureza.Altruísta”, elaborados a partir dos componentes ilustrativos do ACF, não houve registros correspondentes.

Em suma, quanto à natureza humana, preponderaram crenças antagônicas em cada período: em FHC, a de que as pessoas, em geral, precisam de estímulo ao trabalho; e em Lula, a de que as pessoas em geral, não precisam ser estimuladas a trabalhar, e de que são corretas.

Tabela 1 – Resultados da categoria Natureza Humana (DC.1)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
DC.Natureza.Egoísta	0	0,0	0	0,0
DC.Natureza.Altruísta	0	0,0	0	0,0
DC.Natureza.NãoCorretas	0	0,0	1	0,2
DC.Natureza.Corretas	0	0,0	4	0,7
DC.Natureza.NãoTrabalhador	5	1,0	1	0,2
DC.Natureza.Trabalhador	1	0,2	6	1,0

Fonte: a autora (2020).

Na categoria **Valores Fundamentais (DC.2)** (Tabela 2), em ambos os períodos a autonomia se destacou face aos outros valores, como indica o GN igual a 1 nas duas colunas.

Contudo, enquanto na vigência dos governos Lula ela se sobressaiu quase que isoladamente, em FHC dividiu espaço com o valor fundamental da responsabilidade, cujo GN foi 0,7. A responsabilidade foi seguida do valor do mérito, com moderada centralidade (GN 0,5). A educação enquanto valor fundamental teve menos destaque entre os valores, com GN 0,3. A liberdade, o trabalho, a dignidade e a equidade estiveram presentes nas discussões do

⁷⁶ Procedimento inspirado em Secchi (2016, p. 122-124).

⁷⁷ A tabela contendo o grau original e o grau normalizado dos códigos encontra-se no Apêndice I.

período Cardoso, mas foram pouco significativos, com GN 0,1. Os valores da saúde e da alimentação estiveram ausentes (GN 0).

Em Lula, depois da autonomia, o valor mais relevante, mas moderadamente, foi o da dignidade, com GN 0,5. Alimentação e trabalho apresentaram GN 0,3, mostrando-se menos relevantes face aos dois primeiros. Já responsabilidade e mérito, centrais em FHC, foram periféricos aqui, com GN 0,1. O valor da liberdade, assim como no transcurso anterior, teve menos importância (GN 0,1). Equidade, educação e, novamente saúde, não apareceram nas falas do último período como valores fundamentais.

Em suma, na época de FHC, sobressaíram-se na categoria, por ordem de centralidade, os valores da autonomia, da responsabilidade e do mérito. E na vigência dos governos Lula, estiveram em evidência a autonomia e a dignidade, ainda que a defesa da primeira tenha sido duas vezes mais forte do que a da segunda (GN 0,5), conferindo considerável relevância à autonomia.

Tabela 2 – Resultados da categoria Valores Fundamentais (DC.2)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
DC.Valor.Responsabilidade	8	0,7	3	0,1
DC.Valor.Liberdade	1	0,1	3	0,1
DC.Valor.Mérito	5	0,5	3	0,1
DC.Valor.Trabalho	1	0,1	11	0,3
DC.Valor.Autonomia	11	1,0	36	1,0
DC.Valor.Dignidade	1	0,1	18	0,5
DC.Valor.Equidade	1	0,1	0	0,0
DC.Valor.Saúde	0	0,0	0	0,0
DC.Valor.Educação	3	0,3	0	0,0
DC.Valor.Alimentação	0	0,0	10	0,3

Fonte: a autora (2020).

Passando às crenças do *policy core*, tem-se a categoria **Concepção de Pobreza (PC.1)**. Como mostra a Tabela 3, no transcorrer dos dois governos, a noção ampliada de pobreza, definida como privação em múltiplas dimensões, foi a dominante (GN 1), sugerindo um consenso consolidado, que supera a concepção estrita da pobreza enquanto carência de renda.

Tabela 3 – Resultados da categoria Concepção de Pobreza (PC.1)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Concepção.Renda	1	0,3	3	0,5
PC.Concepção.Ampliada	4	1,0	6	1,0

Fonte: a autora (2020).

A categoria **Gravidade do Problema (PC.2)** incorpora juízos quanto ao status quo, pois nela está implícita a avaliação de como o governo atua diante do problema público. A Tabela 4 mostra que na vigência do governo FHC prevaleceu a crença de que a situação era preocupante, precisando melhorar (GN 1). No período seguinte, manteve-se a avaliação de que a situação era preocupante (GN 0,9), mas sobressaíram-se ligeiramente posições a favor do status quo (GN 1), não observadas anteriormente.

Tabela 4 – Resultados da categoria Gravidade do Problema (PC.2)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Gravidade.Statusquo	0	0,0	7	1,0
PC.Gravidade.Preocupante	5	1,0	6	0,9

Fonte: a autora (2020).

Quanto à categoria **Causas básicas da Pobreza (PC.3)** (Tabela 5), no transcorrer de ambos os períodos, manteve-se como crença central a de que a pobreza é uma questão de carência de oportunidades (GN 1). Ainda que tenha havido menor espaço para a visão do infortúnio e dos fatores estruturais, a ideia da falta de oportunidades se sobressaiu acentuadamente no primeiro interregno. Já no segundo, ela dividiu centralidade com a de que as causas da pobreza são estruturais (GN 0,8).

Tabela 5 – Resultados da categoria Causas Básicas da Pobreza (PC.3)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Causas.Irresponsabilidade	0	0,0	0	0,0
PC.Causas.Infortúnio	2	0,3	0	0,0
PC.Causas.FaltaCaridade	0	0,0	0	0,0
PC.Causas.FaltaOportunidade	6	1,0	5	1,0
PC.Causas.Estruturais	1	0,2	4	0,8

Fonte: a autora (2020).

No que tange à categoria **Ponto crítico da pobreza (PC.4)** (Tabela 6), em ambos os períodos a desigualdade predominou como ponto mais sensível do problema (GN 1,0).

Durante Cardoso, sobressaiu-se igualmente o desemprego (GN 1,0), sendo também relevante a fome e/ou segurança alimentar (GN 0,8). Já no decurso dos governos Lula a fome/insegurança alimentar ganhou ainda mais centralidade (GN 1), tornando-se tão proeminente quanto a desigualdade. O desemprego, por sua vez, tornou-se um aspecto

periférico (GN 0,3). Portanto, manteve-se como ponto crítico a desigualdade e intensificou-se a preocupação com a fome e/ou insegurança alimentar.

Aspectos críticos em nenhum momento foram manifestados enquanto falta de capacidades, ainda que a compreensão dominante quanto à concepção de pobreza tenha sido a noção ampliada, fundada na noção seniana da privação em múltiplas dimensões.

Tabela 6 – Resultados da categoria Ponto Crítico da Pobreza (PC.4)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN. LULA
PC.Crítico.Desemprego	4	1,0	1	0,3
PC.Crítico.Fome/InsegAlimentar	3	0,8	3	1,0
PC.Crítico.Desigualdade	4	1,0	3	1,0
PC.Crítico.FaltaCapacidades	0	0,0	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

Na categoria **Visão sobre os pobres (PC.5)**, a Tabela 7 mostra que no primeiro período, a crença preponderante entre os atores do subsistema foi a de que os pobres não são capazes de fazer boas escolhas (GN 1) e, em certa medida, a de que eles preferem receber benefícios do que trabalhar (GN 0,8). Nesse ínterim ainda foram colocadas no debate as visões opostas, mas com menor centralidade (GN 0,6 e 0,4, respectivamente).

Na vigência dos governos Lula também sobressaiu-se, em alguma medida, a crença de que os pobres tendem a fazer más escolhas (GN 0,8), e teve maior centralidade a de que os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios (GN 1). Entrada menor tiveram as visões opostas, as de que os pobres preferem benefícios (0,6) e a de que são capazes de fazer boas escolhas (0,4).

Nota-se que, além da semelhança quanto a crença na incapacidade dos pobres em fazer boas escolhas, nos dois períodos, ainda que com diferentes graus de centralidade, variadas crenças foram manifestadas na categoria.

Tabela 7 – Resultados da categoria Visão sobre os Pobres (PC.5)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Pobres.MásEscolhas	5	1,0	6	0,8
PC.Pobres.BoasEscolhas	3	0,6	3	0,4
PC.Pobres.PreferemBenefícios	4	0,8	5	0,6
PC.Pobres.PreferemTrabalhar	2	0,4	8	1,0

Fonte: a autora (2020).

A próxima categoria é **Escopo da Política Social (PC.6)**. Como exibe a Tabela 8, quando esteve em vigor o segundo governo FHC, tanto a universalização quanto a focalização se destacaram no subsistema, com ligeira predominância da primeira (GN 1 e GN 0,9, respectivamente). Já quando dos governos Lula, sobressaiu-se a focalização (GN 1), tendo a universalização perdido um pouco de força, ainda que mantendo significativa expressão (GN 0,8).

Por outro lado, a crença na focalização residual, em que somente os pobres involuntários (os sem capacidade para o trabalho) são merecedores da proteção social, não foi trazida em nenhuma ocasião.

Tabela 8 – Resultados da categoria Escopo da Política Social (PC.6)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Escopo.Focalização residual	0	0,0	0	0,0
PC.Escopo.Focalização	13	0,9	21	1,0
PC.Escopo.Universalização	14	1,0	17	0,8

Fonte: a autora (2020).

No que se refere à categoria **Justificativa do escopo (PC.7)**, a Tabela 9 demonstra que na época de FHC se destacou a defesa da focalização por motivos de eficiência, isto é, a ideia de que se deve focalizar os mais pobres por ser a ação mais eficiente contra o problema (GN 1). A justificativa da focalização pela equidade foi irrisória (GN 0,2). Já a universalização por motivos éticos, amparada na cidadania, alcançou somente metade do grau da crença mais proeminente na categoria (0,5). Nesse ínterim não houve argumentos em favor da universalização por motivos de eficiência, tampouco da focalização como ação residual (ambas com GN 0,0).

No decurso dos governos Lula, argumentos justificando ambos os escopos foram mais pulverizados e equilibrados. A predominância aqui também foi de razões em favor da focalização, porém agora justificada mais pela equidade (GN 1) do que pela eficiência (GN 0,6). Ainda tiveram relevante expressão as justificativas da universalização por motivos de eficiência (GN 0,8), ausente no período Cardoso. A fundamentação na cidadania (GN 0,8), aqui adquiriu maior centralidade. Por fim, como antes, não houve referências à focalização como residualismo (GN 0).

Resumidamente, em nenhum dos períodos se defendeu a focalização residual. Em ambos, argumentos justificando a focalização foram mais abundantes do que os que fundamentaram a universalização. A diferença é de que no decorrer do período Cardoso, a

focalização foi mais defendida pela eficiência, e no período Lula pela equidade. Em FHC, a universalização foi justificada unicamente pela equidade, enquanto no transcurso dos governos Lula foi defendida igualmente pelas duas ordens de motivos.

Tabela 9 – Resultados da categoria Justificativa do Escopo (PC.7)

Crença	Grau	GN	Grau	GN
	FHC	FHC	LULA	LULA
PC.Justificativa.FocResidual	0	0,0	0	0,0
PC.Justificativa.FocEficiência	13	1,0	3	0,6
PC.Justificativa.FocEquidade	3	0,2	5	1,0
PC.Justificativa.UnivEficiência	0	0,0	4	0,8
PC.Justificativa.UnivCidadania	7	0,5	4	0,8

Fonte: a autora (2020).

Na categoria **Significado da Política Social (PC.8)** (Tabela 10), foi constante e proeminente, em todo o intervalo, a rejeição à beneficência (GN 1 nas duas colunas) – leia-se assistencialismo, em uma conotação pejorativa. A ideia de beneficência como algo positivo (mencionada sempre no sentido da filantropia praticada pela sociedade civil), foi somente alvo de apoios discretos e apresentou resultados insignificantes.

Ao lado da crítica ao assistencialismo, as discussões relacionadas à categoria se mantiveram centradas na defesa da política social como direito de cidadania, com GN 0,8 no período FHC e GN 0,7 no período Lula. A ideia de direitos humanos, por seu turno, foi irrelevante.

Tabela 10 – Resultados da categoria Significado da Política Social (PC.8)

Crença	Grau	GN	Grau	GN
	FHC	FHC	LULA	LULA
PC.Significado.Beneficência	0	0,0	0	0,0
PC.Significado.DirHumano	2	0,1	5	0,1
PC.Significado.DirCidadania	16	0,8	30	0,7
PC.Significado.Beneficência+	1	0,1	6	0,1
PC.Significado.Beneficência-	20	1,0	41	1,0
PC.Significado.DirHumano+	0	0,0	0	0,0
PC.Significado.DirHumano-	0	0,0	0	0,0
PC.Significado.DirCidadania+	1	0,1	4	0,1
PC.Significado.DirCidadania-	0	0,0	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

No que se refere à categoria **Objetivo Estratégico da Política (PC.9)**, a Tabela 11 mostra que em todo o período permaneceu central a ideia de que a política social deve buscar solucionar ou mitigar as causas da pobreza (GN 1). Durante o período Cardoso os atores

defenderam essa ideia mais na forma de simpatia, ao passo em Lula acentuou-se a defesa declarada da crença.

A atenção aos efeitos também foi alvo de apoios discretos na vigência de FHC, com GN 0,8. No período seguinte, essa crença foi igualmente central, porém, menos em forma de simpatia (GN 0,3) e mais na forma de defesa explícita (0,5). Ambas somam GN igual a 0,8. A antipatia por se focar os efeitos manteve a mesma centralidade em ambos os períodos, com GN 0,5. Reforça-se então, a ideia geral de que se deve atacar as causas da pobreza, podendo-se também aliviar suas consequências, desde que não se limite a isso, crença que prevaleceu na categoria durante os dois decursos.

Tabela 11 – Resultados da categoria Objetivo Estratégico da Política (PC.9)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN. LULA
PC.Objetivo.Efeito	0	0,0	17	0,5
PC.Objetivo.Causas	6	0,5	31	1,0
PC.Objetivo.Efeito+	11	0,8	9	0,3
PC.Objetivo.Efeito-	6	0,5	14	0,5
PC.Objetivo.Causas+	13	1,0	5	0,2
PC.Objetivo.Causas-	0	0,0	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

Na categoria **Instrumento Preferencial (PC.10)**, como disposto na Tabela 12, sobressaíram-se na época de FHC, a transferência condicionada de renda (GN 1) e a educação (GN 0,9). Durante os governos Lula, a transferência condicionada de renda continuou sendo importante (GN 0,8), mas foi mais saliente a inclusão produtiva (GN 0,1). A educação, por sua vez, passou a ser irrelevante enquanto instrumento de política pública (GN 0,2). A centralidade dos serviços passou a ser moderadamente relevante na categoria, com GN 0,6, o dobro do anterior.

Outros instrumentos se mantiveram sempre preteridos na categoria. É o caso, por exemplo, da renda mínima incondicionada, que perdeu ainda mais centralidade nas discussões do período Lula (GN 0,4 para GN 0,2). A garantia de alimentação adequada, ausente sob Cardoso (GN 0,0), ganhou mais visibilidade em Lula, mas ainda assim se manteve periférica (GN 0,4).

Tabela 12 – Resultados da categoria Instrumento Preferencial (PC.10)

Crença	Grau	GN	Grau	GN
	FHC	FHC	LULA	LULA
PC.Instrumento.Alimentos	0	0,0	11	0,4
PC.Instrumento.AlimentosCondic	0	0,0	2	0,1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	22	1,0	19	0,8
PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic	9	0,4	4	0,2
PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	7	0,3	25	1,0
PC.Instrumento.Serviços	6	0,3	14	0,6
PC.Instrumento.SalárioMínimo	1	0,0	1	0,0
PC.Instrumento.Crédito	0	0,0	1	0,0
PC.Instrumento.Crescimento	0	0,0	6	0,2
PC.Instrumento.Infraestrutura	0	0,0	1	0,0
PC.Instrumento.CapitalHumano	6	0,3	0	0,0
PC.Instrumento.Educação	19	0,9	6	0,2

Fonte: a autora (2020).

A Tabela 13 traz os resultados para a categoria **Cobertura (PC.11)**. Em todo o intervalo permaneceu em destaque a crença de que a política de combate à pobreza deve ter cobertura ampla, atendendo, idealmente, o máximo possível de pessoas (vide o nó “PC.Cobertura.Ampla”, com GN 1 em ambas as colunas). Essa crença manteve-se reforçada pela centralidade do juízo de que a cobertura existente era insuficiente e/ou deveria ser ampliada face ao que se tinha. É o que indica o GN 0,8 no período FHC e o GN 1 no período Lula, para a crença “PC.Cobertura.Ampliar”.

Não houve, em nenhum momento, considerações no sentido de diminuir a cobertura ou a defesa de que ela deveria ser restrita. Tampouco houve avaliações de que a cobertura existente era satisfatória, significando aprovação do status quo.

Tabela 13 – Resultados da categoria Cobertura (PC.11)

Crença	Grau	GN	Grau	GN.
	FHC	FHC	LULA	LULA
PC.Cobertura.Restrita	0	0,0	0	0,0
PC.Cobertura.Ampla	8	1,0	6	1,0
PC.Cobertura.Reduzir	0	0,0	0	0,0
PC.Cobertura.Statusquo	0	0,0	0	0,0
PC.Cobertura.Ampliar	6	0,8	6	1,0

Fonte: a autora (2020).

No debate envolvendo a categoria **Duração da política (PC.12)**, como apresentado na Tabela 14, predominou sempre a crença de que a política deve durar enquanto persistir a pobreza (GN 1). Em FHC também se defendeu a duração por tempo indeterminado (GN 1), mas trata-se de uma única manifestação que agregou diversas crenças na unidade de registro,

umentando suas conexões, e consequente centralidade. A ideia de que a política deveria ter uma duração predeterminada foi irrelevante, com GN 0,2 nos dois períodos. A defesa de que a política deveria ser compensatória e preventiva, englobando também situações de risco, manteve-se inexpressiva.

Tabela 14 – Resultados da categoria Duração da Política (PC.12)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Duração.Predeterminado	1	0,2	2	0,2
PC.Duração.Pobreza	5	1,0	10	1,0
PC.Duração.PobrezaeRisco	0	0,0	1	0,1
PC.Duração.Indeterminado	5	1,0	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

Quanto à categoria **Responsabilidade pelo Problema (PC.13)** (Tabela 15), prevaleceu sempre a crença de que a responsabilidade é do Estado (GN 1 nas duas colunas). Em segundo lugar, também nos dois momentos, manteve-se a simpatia pela sociedade civil, como mostra o GN 0,7 em FHC e 0,8 em Lula.

Em nenhum período se defendeu que a responsabilidade deveria ser do mercado, ou que este deveria estar mais presente na solução do problema. A instituição esteve ausente nesse quesito, ao menos explicitamente.

Tabela 15 – Resultados da categoria Responsabilidade pelo Problema (PC.13)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil	5	0,3	5	0,2
PC.Responsabilidade.Mercado	0	0,0	0	0,0
PC.Responsabilidade.Estado	15	1,0	24	1,0
PC.Responsabilidade.MaisSociedCivil	2	0,1	1	0,0
PC.Responsabilidade.MaisMercado	0	0,0	0	0,0
PC.Responsabilidade.MaisEstado	0	0,0	0	0,0
PC.Responsabilidade.Statusquo	0	0,0	0	0,0
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	11	0,7	18	0,8
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil-	3	0,2	0	0,0
PC.Responsabilidade.Mercado+	0	0,0	2	0,1
PC.Responsabilidade.Mercado-	4	0,3	0	0,0
PC.Responsabilidade.Estado+	2	0,1	0	0,0
PC.Responsabilidade.Estado-	3	0,2	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

Quanto à categoria **Abertura à participação na construção da política (PC.14)** cabe ressaltar que ela se refere ao grau de abertura à participação no processo de formulação de

políticas públicas, excluindo a questão do controle social mais ligado às fases de implementação e avaliação⁷⁸.

Como mostra a Tabela 16, no período Cardoso sobressaiu-se a rejeição à ideia de o governo dominar a formulação da política pública (GN 1), assim como a defesa da participação popular (GN 0,8). A crença de que a política “deve ser” aberta à participação foi reforçada pela consideração de que “deve haver mais” participação, que exibiu GN 0,6.

Já no período Lula, a noção de que o governo deve se abrir à participação foi a crença predominante (GN 1), também com importante desaprovação à dominância governamental (0,8). Em suma, foi relativamente estável ideia de que a política social deve ser aberta à participação popular, sendo negativo o monopólio do governo.

Tabela 16 – Resultados da categoria Abertura à Participação na Construção da Política (PC.14)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Abertura.Governo	0	0,0	1	0,2
PC.Abertura.Especialistas	0	0,0	0	0,0
PC.Abertura.Popular	4	0,8	5	1,0
PC.Abertura.MaisGoverno	0	0,0	0	0,0
PC.Abertura.MaisEspecialistas	2	0,4	0	0,0
PC.Abertura.MaisPopular	3	0,6	0	0,0
PC.Abertura.Statusquo	0	0,0	0	0,0
PC.Abertura.Governo+	0	0,0	0	0,0
PC.Abertura.Governo-	5	1,0	4	0,8
PC.Abertura.Especialistas+	0	0,0	0	0,0
PC.Abertura.Especialistas-	1	0,2	0	0,0
PC.Abertura.Popular+	1	0,2	2	0,4
PC.Abertura.Popular-	0	0,0	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

Quanto à categoria **Gasto Público Social (PC.15)** (Tabela 17), perdurou a discussão acerca do tamanho do gasto, em contraste à sua qualidade. Manteve-se em destaque a crença de que os governos gastavam pouco ou destinavam recursos insuficientes à política social, talvez devendo ampliá-los (GN 1 nos dois períodos).

Resultando da escala relativa, a crença está no campo das situações concretas e não do “dever ser”. Significa que quando o assunto foi o gasto público social, o critério dos atores foi sobretudo a realidade empírica, estando praticamente ausentes considerações abstratas. Se examinado este aspecto em conjunto com a insignificante defesa de um gasto substantivo

⁷⁸ Este tema, por sinal, foi abundante nas discussões, todavia não é foco da pesquisa.

(“PC.Gasto.Substantivo” com GN 0,1 e 0,0), vê-se que a expectativa de aumento do gasto não foi acompanhada da prescrição de um gasto vigoroso. Apenas defendeu-se a ampliação em si.

Por outro lado, observe-se que a defesa de um gasto social restrito ou a ser reduzido nunca esteve presente, dados os resultados GN 0 para os códigos “PC.Gasto.Reduzir” e “PC.Gasto.Restrito” em ambos os períodos.

Tabela 17 – Resultados da categoria Gasto Público Social (PC.15)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.Gasto.Restrito	0	0,0	0	0,0
PC.Gasto.Substantivo	1	0,1	0	0,0
PC.Gasto.Racional	3	0,2	1	0,1
PC.Gasto.Reduzir	0	0,0	0	0,0
PC.Gasto.Ampliar	16	1,0	11	1,0
PC.Gasto.Statusquo	3	0,2	4	0,4
PC.Gasto.Ineficiente	3	0,2	0	0,0
PC.Gasto.Eficiente	0	0,0	4	0,4

Fonte: a autora (2020).

A Tabela 18 traz os resultados da categoria **Status da política social em relação ao desenvolvimento (PC.16)**. Manteve-se, na vigência dos dois governos, a dominância quase que absoluta da ideia de que a política social deve ser ou é instrumental ao desenvolvimento, com destaque para o período FHC, em que foi a única. A crença na política social como orientadora do desenvolvimento ou com igual status a ele apareceu apenas no governo Lula, mas não teve expressão significativa.

Tabela 18 – Resultados da categoria Status da Política Social em relação ao Desenvolvimento (PC.16)

Crença	Grau FHC	GN FHC	Grau LULA	GN LULA
PC.StatusPS.Residual	0	0,0	0	0,0
PC.StatusPS.Instrumental	8	1,0	8	1,0
PC.StatusPS.Principal	0	0,0	1	0,1
PC.StatusPS.Igual	0	0,0	1	0,1

Fonte: a autora (2020).

Na Tabela 19 são exibidos os resultados da categoria **Financiamento da política social (PC.17)**. Consoante à categoria Responsabilidade pelo Problema, aqui também conservou-se a centralidade da crença de que o Estado é quem deve financiar a política social, com GN igual 1 nas discussões de ambos os períodos. Ausente no segundo período, a defesa do financiamento privado foi moderadamente importante no decurso de FHC, com GN 0,6.

Tabela 19 – Resultados da categoria Financiamento da Política Social (PC.17)

Crença	Grau	GN	Grau	GN
	FHC	FHC	LULA	LULA
PC.Financiamento.Estado	9	1,0	4	1,0
PC.Financiamento.Individual	0	0,0	0	0,0
PC.Financiamento.Privado	5	0,6	0	0,0

Fonte: a autora (2020).

Enfim, no nível das crenças instrumentais, a Tabela 20 apresenta os resultados da categoria **Aspectos Institucionais (SB.1)**. O GN 1 para “SB.Institucional.Integração”, em ambos os períodos, mostra que em todo o interregno se sobressaiu a crença de que uma política isolada não é efetiva na solução do problema, devendo ser integrada a outras políticas sociais ou setoriais.

As manifestações em torno da gestão da política social, mais especificamente da defesa de um ministério próprio e único, foram menos proeminentes, adquirindo mais relevância a partir do governo Lula (GN 0,2 em FHC e GN 0,5 em Lula).

Tabela 20 – Resultados da categoria Aspectos Institucionais (SB.1)

Crença	Grau	GN	Grau	GN
	FHC	FHC	LULA	LULA
SB.Institucional.Integração	14	1,0	17	1,0
SB.Institucional.Ministério	3	0,2	8	0,5

Fonte: a autora (2020).

A última categoria é **Problemas da política (SB.2)** (Tabela 21). Quando vigorou o segundo governo FHC, os principais problemas percebidos pelos atores foram a fragmentação e a insegurança quanto ao financiamento da política social (GN 1). A necessidade de reformas estruturais foi relativamente central, com GN 0,6. No decurso dos governos Lula, manteve-se a denúncia à fragmentação, ponto de destaque dessas discussões (GN 1). Já a falta de reformas estruturais enquanto foco de problemas permaneceu à margem na categoria, tendo sua centralidade reduzida pela metade no período Lula.

Tabela 21 – Resultados da categoria Problemas da Política (SB.2)

Crença	Grau	GN	Grau	GN
	FHC	FHC	LULA	LULA
SB.Problemas.CadastroÚnico	0	0,0	2	0,2
SB.Problemas.Fragmentação	5	1,0	10	1,0
SB.Problemas.Financiamento	5	1,0	3	0,3
SB.Problemas.RefEstruturais	3	0,6	3	0,3

Fonte: a autora (2020).

Como colocado, nessa primeira parte da análise foram comparadas entre si as variáveis de cada categoria, o que permitiu apreender as crenças mais importantes em cada quesito. Mas nem todas as categorias e crenças tiveram a mesma importância nas discussões. Algumas foram mais relevantes do que outras, havendo uma distinção natural entre aquelas que afetaram mais e menos a produção de políticas públicas no subsistema. As crenças mais influentes estiveram no centro das discussões (no “topo” delas), ao passo que as menos influentes pertenceram a debates mais periféricos, com pouca expressão. Sendo assim, a fim de focar o debate central do subsistema, a próxima seção realiza a análise topológica da rede de cada período.

5.2 AS IDEIAS CENTRAIS EM CADA PERÍODO

Conforme explicado no capítulo anterior, a análise topológica de uma rede tem o propósito de revelar sua estrutura hierárquica, apontando para os seus nós centrais. Aqui, o objetivo desse empreendimento é verificar que crenças prevaleceram no subsistema em cada período e que, portanto, tiveram maior potencial de dar fundamento normativo aos cursos de ação adotados pelos governos.

Como já se sabe, os nós das redes aqui elaboradas representam tanto crenças quanto atores. Na presente etapa, são examinadas apenas as crenças, deixando-se os atores para a próxima seção. Também as conexões (arestas) entre distintas crenças e entre crenças e atores serão discutidas na análise de modularidade, quando uma nova camada de sentido é adicionada.

Os grafos de rede servem aqui como apoio ilustrativo, mas a interpretação dos resultados deriva principalmente das métricas elaboradas pelo Gephi. São utilizadas a centralidade de grau e a centralidade de intermediação, reiterando que no presente caso, crenças que apresentaram maior grau são as que foram defendidas por mais atores e/ou foram mais manifestadas junto com outras crenças (coocorrência). Já aquelas com maior intermediação foram preferencialmente mobilizadas pelos atores para defender outras crenças. São, grosso modo, as ideias articuladoras das discussões, assunto comum, servindo como ponte entre ideias distintas.

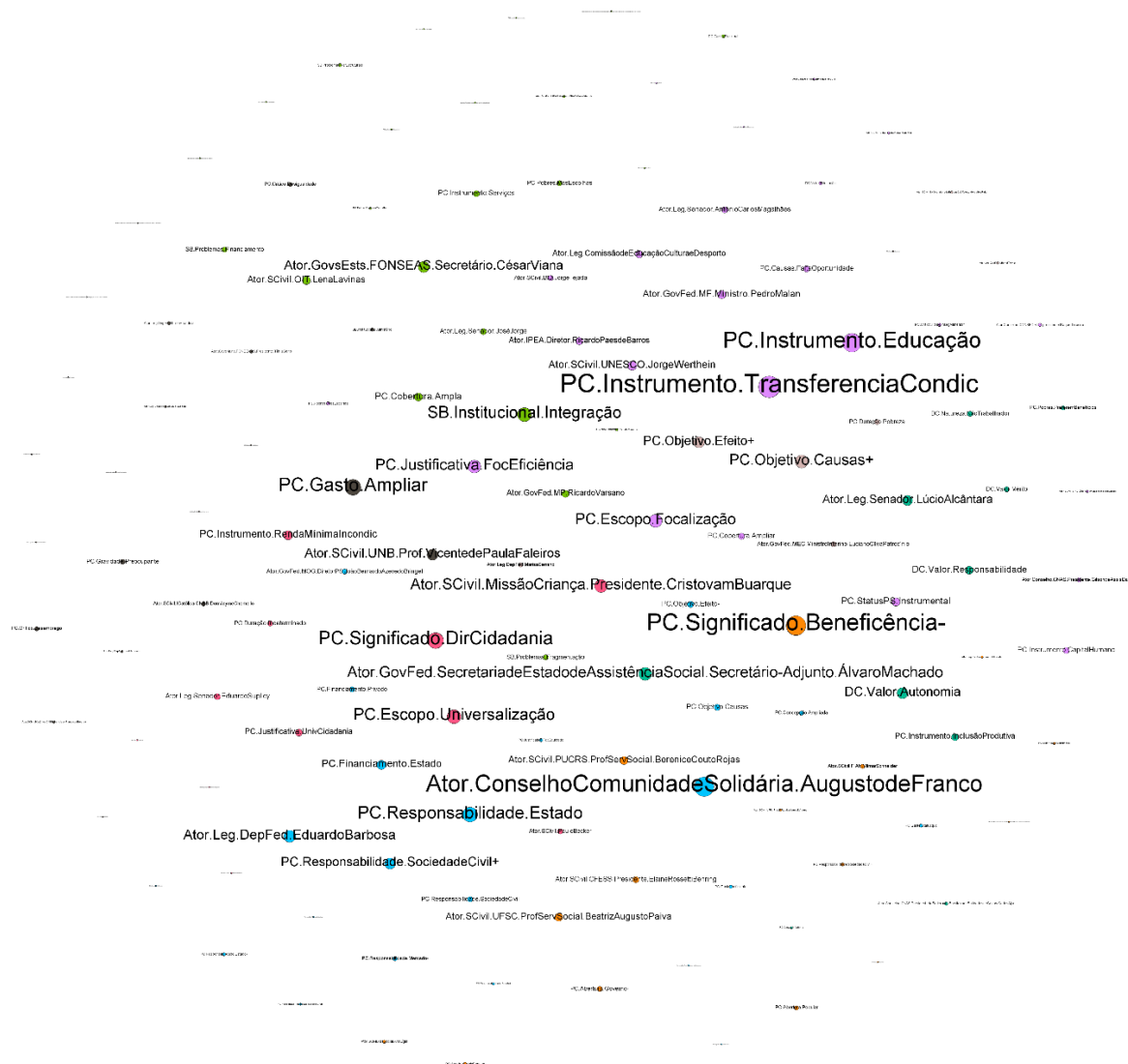
Dos documentos relativos ao período Cardoso, foram codificados 292 excertos, compondo uma rede com 137 nós, entre atores e crenças. Dos do período Lula, codificaram-se 466 excertos, conformando uma rede com 161 nós. As métricas de centralidade são comparativas dentro da rede a que pertencem, ou seja, relativamente aos seus próprios nós, o que torna comparáveis as redes dos dois períodos. Em outras palavras, a diferença de tamanho entre as redes não impede a comparação da sua estrutura hierárquica.

Nas duas seções a seguir se apresentam os resultados do debate central em cada período. Depois, comparam-se ambos os rankings e a estabilidade das crenças entre os dois períodos.

5.2.1 O subsistema no período Cardoso (1999–2002)

O grafo abaixo (Figura 19) representa a “paisagem cognitiva” do subsistema da política de combate à pobreza na vigência do segundo governo Cardoso. Os nós maiores e mais ao centro da figura são aqueles que apresentaram maior centralidade de grau, correspondendo às ideias e atores mais proeminentes nas discussões sucedidas entre 1999 e 2002.

Figura 19 – Crenças centrais no período Cardoso (1999–2002)



Fonte: a autora (2020).

Considerando-se somente as crenças, a Tabela 22 mostra as que se sobressaíram no debate, organizadas em ordem decrescente, pela centralidade de grau. A tabela exhibe as crenças com grau acima de 6, tendo em vista que o grau médio das crenças dessa rede foi 5,8. O maior grau foi 22 e o menor, 6. São 27 crenças que se destacaram, de um total de 76 codificadas⁷⁹.

Tabela 22 – Crenças centrais no período Cardoso (1999–2002)

Ranking	Crença	Centralidade de Grau	Centralidade de Intermediação
1°	PC.Instrumento.TransferenciaCondic	22	0,11
2°	PC.Significado.Beneficência-	20	0,09
3°	PC.Instrumento.Educação	19	0,07
4°	PC.Gasto.Ampliar	16	0,15
4°	PC.Significado.DirCidadania	16	0,09
5°	PC.Responsabilidade.Estado	15	0,08
6°	PC.Escopo.Universalização	14	0,06
6°	SB.Institucional.Integração	14	0,04
7°	PC.Objetivo.Causas+	13	0,05
7°	PC.Escopo.Focalização	13	0,04
7°	PC.Justificativa.FocEficiência	13	0,03
8°	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	11	0,03
8°	PC.Objetivo.Efeito+	11	0,03
8°	DC.Valor.Autonomia	11	0,02
9°	PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic	9	0,04
9°	PC.Financiamento.Estado	9	0,01
10°	PC.Cobertura.Ampla	8	0,04
10°	PC.StatusPS.Instrumental	8	0,01
10°	DC.Valor.Responsabilidade	8	0,00
11°	PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	7	0,01
11°	PC.Justificativa.UnivCidadania	7	0,00
12°	PC.Causas.FaltaOportunidade	6	0,04
12°	PC.Objetivo.Causas	6	0,02
12°	PC.Cobertura.Ampliar	6	0,02
12°	PC.Instrumento.Serviços	6	0,01
12°	PC.Objetivo.Efeito-	6	0,01
12°	PC.Instrumento.CapitalHumano	6	0,01

Fonte: a autora (2020).

Como primeira consideração tem-se que as crenças do *policy core* são as mais frequentes, o que era de se esperar, por conformarem a maior parte do livro de códigos. Já entre as crenças instrumentais, apenas uma se sobressaiu. Manifestações nesse nível de crença foram abundantes nas discussões, mas encontraram menos códigos compatíveis, dado que o instrumento priorizou menos esse nível de crença. No *deep core* apenas duas crenças figuraram entre as mais centrais.

⁷⁹ Lembra-se que o livro de códigos possui 124 crenças.

Nota-se que a questão de qual seria o instrumento preferencial de enfrentamento à pobreza foi bastante relevante nas discussões vigentes no segundo governo Cardoso, haja vista a presença, no centro das discussões, dos nós “PC.Instrumento.TransferenciaCondic” (grau 22), “PC.Instrumento.Educação” (grau 19), “PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic” (grau 9), “PC.Instrumento.InclusãoProdutiva” (grau 7), “PC.Instrumento.CapitalHumano” (grau 6) e “PC.Instrumento.Serviços” (grau 6). Isso mostra que o assunto foi intensamente discutido no período e que diferentes alternativas foram aventadas. Houve, porém, considerável preferência pela transferência de renda condicionada e pela educação, com alto relevo. A renda mínima incondicional, em terceiro lugar, teve praticamente a metade da preferência destas, mas ainda mostrou mais entrada que a defesa de medidas de inclusão produtiva, do investimento declarado em capital humano e em serviços sociais básicos, todos instrumentos menores no debate central.

A transferência condicionada de renda também foi assunto comum entre diferentes atores, apresentando a segunda maior intermediação (0,11). Isso indica que ela serviu como ideia mediadora para grande parte das crenças defendidas, revelando que muito das tentativas de convencimento passou pela argumentação em favor desse instrumento.

Outro ponto notadamente discutido no período foi a concepção de política social, tendo em conta o alto grau dos nós “PC.Significado.Beneficência-” (grau 20) e “PC.Significado.DirCidadania” (grau 16). Aqui denota-se a primazia da política social enquanto direito de cidadania, ao mesmo tempo em que a valência negativa atribuída à noção de beneficência revela uma forte rejeição à tradição assistencialista na área.

O nó “PC.Gasto.Ampliar” apresentou não apenas alta centralidade de grau (16), como também foi o de maior intermediação da rede (0,15). Significa que a ideia de que governo destinava recursos insuficientes à política social e/ou deveria ampliá-los foi não só pautada por um grande número de atores (como se verá mais adiante, as conexões deste nó foram somente com atores e não com outras crenças), como também foi por eles mobilizada para tratar de outros assuntos. Em outras palavras, a noção de um gasto social insuficiente foi o fio condutor do debate nesse ínterim, havendo alta convergência em torno desse tema.

O nó “PC.Responsabilidade.Estado” exibiu grau 15 e o nó “PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+”, grau 11, assinalando que também se discutiu muito a respeito de que qual instituição deveria se responsabilizar pelo problema. A ideia predominante foi a da responsabilidade estatal, que apareceu alinhada à do financiamento igualmente estatal, já que o nó “PC.Financiamento.Estado”, com grau 9, também esteve no topo das discussões. Observa-se, por outro lado, similar acolhimento, com simpatia, da sociedade civil como participante relevante nas soluções, denotado pelo sinal positivo.

Outro assunto fundamental foi o escopo da política social. Os nós “PC.Escopo.Universalização” (grau 14), “PC.Escopo.Focalização” (grau 13) apresentaram praticamente a mesma centralidade de grau, evidenciando que focalização e universalização foram homoganeamente defendidas no subsistema. Analisando-se esses resultados juntamente com o dos nós “PC.Justificativa.FocEficiência” (grau 13) e “PC.Justificativa.UnivCidadania” (grau 7), tem-se que ambas as alternativas receberam justificativas, mas que a focalização teve quase o dobro da força da universalização quanto à sua fundamentação. Para justificar a focalização recorreu-se, sobretudo, a argumentos de eficiência. Embora se tenha buscado amparo algumas vezes na equidade, esse fundamento foi menos utilizado (“PC.Justificativa.FocEquidade” exibiu grau 3). A universalização, por sua vez, foi justificada, ainda que menos vezes, apenas por motivos éticos, apoiando-se na ideia de que todos os cidadãos, indistintamente, devem ser atendidos pela política pública.

Por uma ótica quantitativa também se discutiu com moderada relevância o tamanho da população que as políticas públicas deveriam abranger, independentemente de se universais ou focalizadas. Trata-se do aspecto da cobertura, codificado sob os nós “PC.Cobertura.Ampla” (grau 8) e “PC.Cobertura.Ampliar” (grau 6). Juntos, esses resultados apontam para a reivindicação de que a política social deveria, idealmente, abranger o maior número possível de pessoas e para a percepção de uma cobertura real insuficiente, que deveria ser ampliada.

O objetivo estratégico da política de combate à pobreza, isto é, o grau de resolução que a intervenção governamental deveria visar – manifestado em considerações sobre se as causas ou as consequências deveriam ser atacadas – foi outro aspecto consideravelmente debatido. Observe-se os nós “PC.Objetivo.Causas+” (grau 13), “PC.Objetivo.Efeito+” (grau 11), “PC.Objetivo.Causas” (grau 6) e “PC.Objetivo.Efeito-” (grau 6) entre os com maior centralidade. Com grau 13 e 11, os dois primeiros foram mais proeminentes. Mais do que a sustentação explícita de que a política deveria ter por fim o efeito ou a causa da pobreza, os atores manifestaram suas crenças, sobretudo, na forma de simpatia, visto que os códigos aparecem predominantemente com valência positiva. Ambos apresentaram centralidade de grau muito próxima, indicando que tanto a ideia de tratar as causas quanto os efeitos da pobreza agradava aos atores. Por outro lado, ainda que com menos entrada no debate, também se nota que tão importante quanto a crença de que se deve atacar as causas (grau 6) foi a antipatia por mirar apenas o efeito (grau 6). Em suma: predominantemente argumentou-se em favor de se trabalhar as causas, na forma de simpatia ou defesa declarada; moderadamente mostrou-se simpatia por se trabalhar os efeitos; e, em menor grau, houve antipatia por se trabalhar os

efeitos. Pode-se deduzir daí que medidas de alívio foram entendidas como bem-vindas, mas não suficientes, sendo necessário alcançar, sobretudo, as causas da pobreza.

Ainda entre as crenças do *policy core*, com centralidade, mas menos contrapontos no debate, estão as referentes às categorias “Status da política social frente ao desenvolvimento” e “Causas básicas da Pobreza”. O papel ocupado pela política social no desenvolvimento se sobressaiu nas reuniões, sob a única crença de que a política social é instrumental ao crescimento econômico (nó “PC.StatusPS.Instrumental” com grau 8). Já como causa da pobreza, predominou a noção de que ela decorre da falta de oportunidades, com o nó “PC.Causas.FaltaOportunidade” exibindo grau 6.

No nível mais profundo de crença, o *deep core*, dois valores se destacaram. Autonomia e responsabilidade figuraram entre os valores mais fundamentalmente importantes entre os membros do subsistema na hora de defender a justeza de determinadas escolhas. Os nós revelaram grau 11 e 8, respectivamente.

Por fim, uma única crença instrumental mostrou centralidade nas discussões desse período. Com grau 14, o nó “SB.Institucional.Integração”, indica que a principal preocupação dos atores foi a necessidade de integração entre políticas sociais ou de políticas sociais com outras políticas setoriais. É a ideia de que uma política sozinha, seja a de transferência de renda, seja a de assistência social, ou qualquer outra, não dá conta de resolver o problema efetivamente, sendo preciso uma abordagem integrativa.

Observa-se, no debate central, pouca pluralidade de ideias em torno de várias categorias de crenças. Em vez de cisões, foram verificados grandes consensos acerca: do significado da política social, entendida como direito de cidadania e não ação assistencialista; do gasto social, visto como insuficiente e devendo ser ampliado; da responsabilidade pelo problema, devendo esta ser do Estado, mas com simpatia pela participação da sociedade civil; do financiamento estatal da política social; da cobertura idealmente ampla, ou que deve ser ampliada em face do status quo; do status da política social concebida como instrumento para o crescimento econômico; e das causas da pobreza, vistas basicamente como falta de oportunidades.

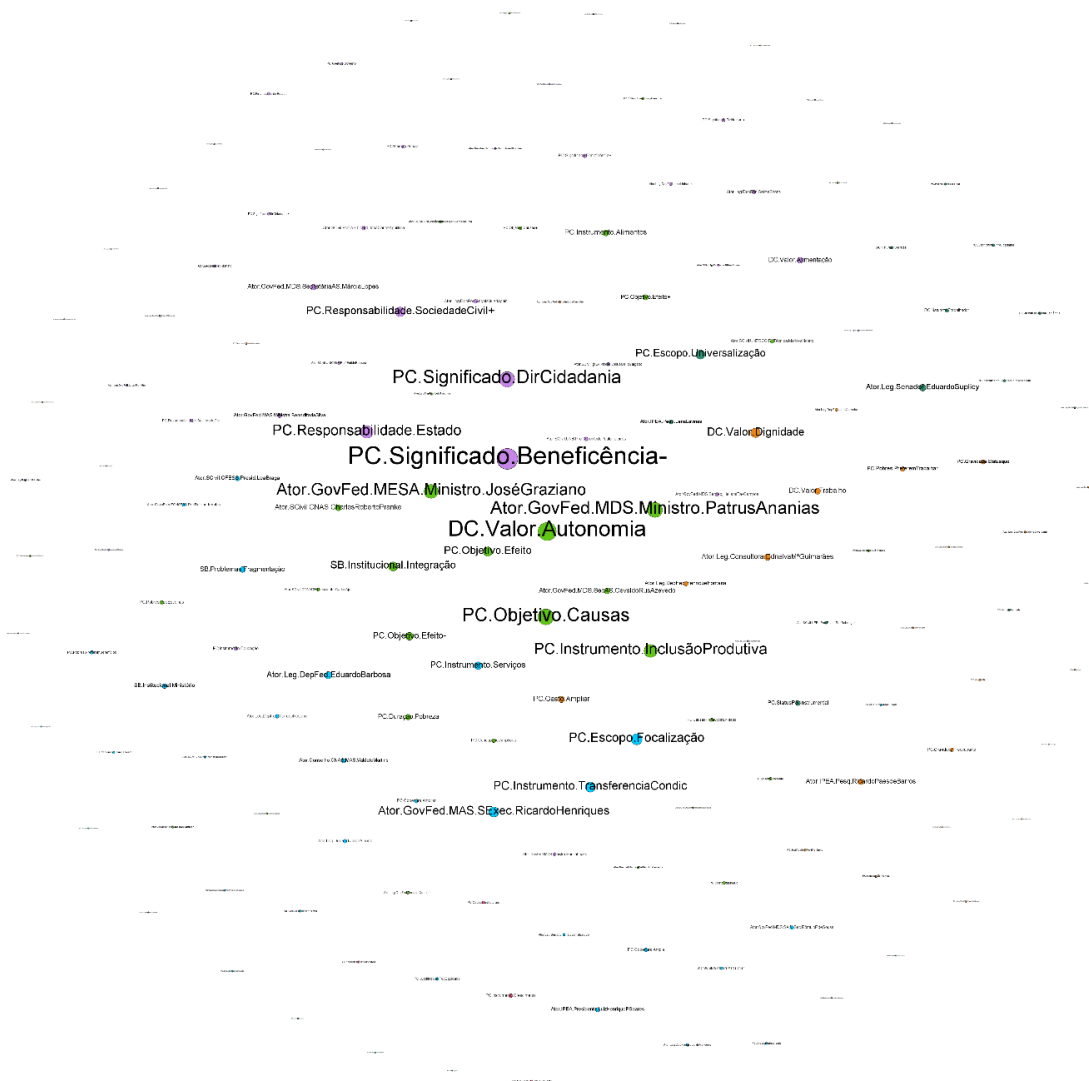
Maior diversidade foi vista em menos categorias: nos instrumentos preferenciais, com defesas assimétricas da transferência condicionada de renda, da educação (estas dominantes), da renda mínima incondicional, da inclusão produtiva, do capital humano e dos serviços sociais básicos; no escopo, com defesas equilibradas da focalização e da universalização, sendo a primeira mais justificada e por argumentos de eficiência e a segunda menos justificada, e pela via da cidadania; nos objetivos primordiais da política, em que tanto o foco nas causas quanto nos efeitos foram postos em discussão, ainda que com maior ênfase nas primeiras.

A princípio, vê-se que na maioria dos assuntos relevantes houve mais consensos do que divergências. Mesmo dentre os posicionamentos plurais, não necessariamente há diferenças irreconciliáveis. Os distintos instrumentos defendidos, bem como escopos, justificativas e objetivos podem ser compatíveis em alguns pontos, havendo a possibilidade de suavizarem-se os limites divisórios entre eles. Esses aspectos ficarão mais nítidos na análise de modularidade.

5.2.2 O subsistema no período Lula (2003–2010)

Passando-se ao período dos governos Lula, a Figura 20 mostra a configuração do subsistema entre 2003 e 2010. Destacam-se mais ao centro os nós com maior centralidade de grau e que, portanto, foram mais influentes no debate sobre o combate à pobreza.

Figura 20 – Crenças centrais no período Lula (2003–2010)



Fonte: a autora (2020).

Abaixo, a Tabela 23 exibe as principais crenças a orientar as discussões do período, ranqueadas segundo a sua centralidade de grau. Nessa rede, o grau médio das crenças foi 7,9. Dessa maneira, são exibidas aquelas com grau acima de 8, sendo o maior 41 e o menor, 8. Sobressaem-se no debate central 25 crenças, de 79 que foram codificadas.

Tabela 23 – Crenças centrais no período Lula (2003–2010)

Ranking	Crença	Centralidade de Grau	Centralidade de Intermediação
1°	PC.Significado.Beneficência-	41	0,14
2°	DC.Valor.Autonomia	36	0,13
3°	PC.Objetivo.Causas	31	0,08
4°	PC.Significado.DirCidadania	30	0,08
5°	PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	25	0,07
6°	PC.Responsabilidade.Estado	24	0,07
7°	PC.Escopo.Focalização	21	0,07
8°	PC.Instrumento.TransferenciaCondic	19	0,05
9°	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	18	0,07
9°	DC.Valor.Dignidade	18	0,04
10°	PC.Escopo.Universalização	17	0,06
10°	PC.Objetivo.Efeito	17	0,02
10°	SB.Institucional.Integração	17	0,02
11°	PC.Objetivo.Efeito-	14	0,04
11°	PC.Instrumento.Serviços	14	0,04
12°	PC.Gasto.Ampliar	11	0,01
12°	DC.Valor.Trabalho	11	0,01
12°	PC.Instrumento.Alimentos	11	0,01
13°	PC.Duração.Pobreza	10	0,02
13°	SB.Problemas.Fragmentação	10	0,01
13°	DC.Valor.Alimentação	10	0,01
14°	PC.Objetivo.Efeito+	9	0,01
15°	PC.Pobres.PreferemTrabalhar	8	0,02
15°	PC.StatusPS.Instrumental	8	0,02
15°	SB.Institucional.Ministério	8	0,00

Fonte: a autora (2020).

Ainda que o *policy core* seja aqui também o nível mais representado, distintamente do período Cardoso, crenças do *deep core*, declaradas enquanto valores, foram mais proeminentes, indicando maior centralidade de elementos normativos profundos no debate. Também aspectos instrumentais, que antes apareceram somente na forma de uma única crença, agora se manifestaram em três, sugerindo que o subsistema discutiu mais questões operacionais a partir de 2003 (daquelas captadas pelo instrumento elaborado).

Assim como no transcurso anterior, o significado da política social esteve no cume das discussões, agora com a recusa ao assistencialismo se destacando expressivamente, já que o nó

“PC.Significado.Beneficência-” foi o mais central da rede (grau 41). Nessa categoria também prevaleceu a sustentação da política social como direito de cidadania (grau 30).

Se no primeiro período, a ideia de um gasto insuficiente conduziu o debate, aqui foi a recusa ao assistencialismo que mediou as discussões. É o que mostra o fato de o nó “PC.Significado.Beneficência-” apresentar também a maior centralidade de intermediação (0,14). Significa que essa crença foi não apenas consideravelmente defendida e mobilizada em conjunto com outras crenças, como também foi objeto de grande convergência no subsistema, tendo sido recorrentemente articulada às argumentações.

Um padrão semelhante se nota quanto ao nó “DC.Valor.Autonomia”, que possui alta centralidade de grau (36) e de intermediação (0,13), estando em segundo lugar nesses dois quesitos. A defesa da autonomia como valor balizador de escolhas justas foi notadamente enfatizada pelos membros do subsistema e utilizada como ponte para outras ideias. Chama a atenção um valor que repousa no nível mais profundo de crença revelar tamanha expressão no debate, aparecendo em segundo lugar no ranking, o que não ocorreu no período anterior.

A proeminência da discussão moral também é observada em outros valores do *deep core* com relevante centralidade de grau, ainda que não tão elevados quanto a autonomia. Observe-se que os nós “DC.Valor.Dignidade” (grau 18), “DC.Valor.Trabalho” (grau 11) e “DC.Valor.Alimentação” (grau 10), também apresentam centralidade. Significa que no período em que vigoraram os governos Lula, o debate foi abundante de considerações valorativas.

O objetivo estratégico da política nesse período foi também importante alvo de debate. Porém aqui as crenças foram expressas mais como prescrições explícitas do que como simpatia. Houve relevante defesa de que a política social deveria mirar as causas da pobreza, buscando erradicá-la, como indica o grau 31 para o nó “PC.Objetivo.Causas”. Argumentou-se também, ainda que menos, que a política deveria visar o alívio imediato dos efeitos da pobreza, como aponta o grau 17 para “PC.Objetivo.Efeito”. A rejeição à noção de se atacar os efeitos da pobreza, geralmente expressa na ideia de se trabalhar “somente” os efeitos, foi maior do que a simpatia por se trabalhar os efeitos (“PC.Objetivo.Efeito-” exibiu grau 14 e “PC.Objetivo.Efeito+”, grau 9). Em resumo, os dados sugerem um cenário em que prevalece a crença de que a política social deve ter por fim as causas do problema, e que deve também procurar mitigar suas consequências, desde que não se limite a elas. São considerações semelhantes às vistas no período FHC, mas com maior ênfase prescritiva do que apoios discretos.

A questão do instrumento preferencial de combate à pobreza foi outro assunto de destaque neste período, tendo em conta a alta centralidade dos nós

“PC.Instrumento.InclusãoProdutiva” (grau 25), “PC.Instrumento.TransferenciaCondic” (grau 19), “PC.Instrumento.Serviços” (grau 14) e “PC.Instrumento.Alimentos” (grau 11). Ainda que menos diversos do que no período anterior, esses resultados mostram que também houve importante debate sobre o assunto, com apresentação de distintas alternativas. A diferença é que aqui a preferência foi notadamente por políticas de inclusão produtiva, aquelas voltadas à geração de renda e qualificação para o trabalho. A transferência condicionada de renda apresentou grau menor, mas não muito, sendo a segunda favorita. Educação, capital humano e renda mínima incondicional diminuíram sua relevância no debate, não figurando entre as crenças principais. O nó “PC.Instrumento.CapitalHumano” desapareceu, “PC.Instrumento.Educação” apresentou grau 6, e “PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic”, exibiu grau 4. Enquanto isso, os serviços sociais básicos, que anteriormente eram os últimos em preferência dentre as crenças centrais, se tornaram aqui mais relevantes, seguidos da garantia de uma alimentação adequada, antes ausente.

Outra categoria central nas discussões do subsistema foi referente à reponsabilidade pelo problema. Assim como em FHC, sobressaiu a defesa da responsabilidade estatal e a simpatia pela participação da sociedade civil, como mostram os nós “PC.Responsabilidade.Estado”, com grau 24 e “PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+” com grau 18. A proporção é idêntica à do período anterior (em ambos os períodos a razão entre os resultados dessas duas crenças é de 1,3). Já o tema do financiamento aqui não foi central.

A discussão quanto ao escopo da política pública foi importante, mas levemente menos significativa na vigência dos governos Lula do que no período Cardoso. A crença na focalização foi mais significativa que na universalização, embora com pouca diferença entre as duas: “PC.Escopo.Focalização” exibiu grau 21 e “PC.Escopo.Universalização”, grau 17. Agora, distintamente do período precedente, as justificativas para ambas as alternativas, ainda que mais diversificadas, foram marginais no debate, apresentando graus abaixo da média.

Outras crenças do *policy core* que figuraram entre as principais, ainda que menos que as anteriores, e com menos contrapontos significativos, foram as representadas nos nós “PC.Gasto.Ampliar”, com grau 11, “PC.Duração.Pobreza”, com grau 10, e “PC.Pobres.PreferemTrabalhar” e “PC.StatusPS.Instrumental”, com grau 8. Aqui, a ideia do gasto insuficiente foi relevante, mostrando-se um tema ainda não superado. Por outro lado, não mostrou intermediação alguma que se pudesse considerar, como ocorreu outrora (seu resultado foi 0,01). Já a visão da política social como instrumental ao crescimento econômico, similarmente ao período de FHC, apresentou grau 8. Notam-se, além disso, a centralidade de crenças que antes estavam ausentes: a de que a política deve vigorar enquanto perdurar a

situação de pobreza, tratando seus efeitos enquanto necessário e a noção de que os pobres preferem trabalhar do que passivamente receber benefícios.

Por fim, mais crenças referentes ao nível instrumental foram significativas no debate, se comparadas ao período Cardoso. Os nós “SB.Institucional.Integração” e “SB.Problemas.Fragmentação” apresentaram importante centralidade de grau (17 e 10, respectivamente), apontando tanto para o problema da fragmentação das ações governamentais na área social, quanto para a necessidade de integração entre elas, ou entre elas e outras políticas setoriais. Foi igualmente saliente a ideia de que uma política isolada não é efetiva na solução do problema, requerendo-se uma abordagem integrativa, mas emergiu com mais força o receio da fragmentação, não tão evidente antes. A questão de quem deve gerir as políticas sociais também se evidenciou na centralidade do nó “SB.Institucional.Ministério”, com grau 8, indicando a defesa de que um órgão próprio a concentrar e coordenar as ações na área.

Assim sendo, no período Lula também se constataram mais confluências em torno de determinadas crenças do que dissensos ou multiplicidade de ideias. De forma geral, os atores convergiram em torno: do significado da política social, vista como direito de cidadania e principalmente devendo ser desvinculada do assistencialismo; da responsabilidade pelo problema, devendo esta ser do Estado, com apoio à participação da sociedade civil; da visão sobre o gasto social, sendo este insuficiente e/ou demandando expansão; da duração da política pública, devendo ela perdurar enquanto persistir a pobreza; da visão sobre os pobres, os quais prefeririam trabalhar do que receber benefícios; e do status da política social, devendo esta ser instrumental ao crescimento econômico.

Por outro lado, houve mais pluralidade: nos valores fundamentais, figurando a autonomia, a dignidade, o trabalho e a alimentação, ainda que com considerável consenso em torno da primeira; nos objetivos da política pública, devendo-se focar as causas e os efeitos da pobreza, ainda que com maior ênfase nas primeiras; nos instrumentos preferenciais, com a defesa da inclusão produtiva, da transferência condicionada de renda, dos serviços universais e da garantia de alimentação adequada, com destaque para as duas primeiras; no escopo da política social, com defesa levemente assimétrica da focalização sobre a universalização.

Novamente, a maior parte dos tópicos em destaque no debate foi alvo de consensos, inclusive já observados no período anterior (a exceção foi a visão sobre os pobres que era periférica e oposta). Os tópicos que mostraram maior variedade de ideias foram menos numerosos, mas ainda assim é possível considerar, a princípio, que tais posicionamentos não têm incompatibilidade total a ponto de formar clivagens significativas e com limites nítidos.

5.2.3 A posição das crenças centrais em cada período

A descrição acima mostrou o “retrato” do subsistema em cada período, enfocando as crenças que estiveram no auge do debate. Algumas crenças e categorias sempre ocuparam o centro das discussões. Outras ganharam ou perderam centralidade a partir de 2003. Há, portanto, crenças permanentemente centrais, outras que eram centrais e se tornaram periféricas ou ausentes e ainda aquelas que eram marginais ou ausentes e foram alçadas ao centro das discussões depois de Lula. O Quadro 15 exhibe a posição dessas crenças nos dois períodos.

Quadro 15 – Posição das crenças centrais nos períodos Cardoso (1999–2002) e Lula (2003–2010)

Crenças	Posição na Rede Cardoso	Posição na Rede Lula
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Central (1°)	Central (8°)
PC.Significado.Beneficência-	Central (2°)	Central (1°)
PC.Instrumento.Educação	Central (3°)	Periférico
PC.Gasto.Ampliar	Central (4°)	Central (12°)
PC.Significado.DirCidadania	Central (4°)	Central (4°)
PC.Responsabilidade.Estado	Central (5°)	Central (6°)
PC.Escopo.Universalização	Central (6°)	Central (10°)
SB.Institucional.Integração	Central (6°)	Periférico
PC.Objetivo.Causas+	Central (7°)	Periférico
PC.Escopo.Focalização	Central (7°)	Central (7°)
PC.Justificativa.FocEficiência	Central (7°)	Periférico
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	Central (8°)	Central (9°)
PC.Objetivo.Efeito+	Central (8°)	Central (14°)
DC.Valor.Autonomia	Central (8°)	Central (2°)
PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic	Central (9°)	Periférico
PC.Financiamento.Estado	Central (9°)	Periférico
PC.Cobertura.Ampla	Central (10°)	Periférico
PC.StatusPS.Instrumental	Central (10°)	Central (15°)
DC.Valor.Responsabilidade	Central (10°)	Periférico
PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	Central (11°)	Central (5°)
PC.Justificativa.UnivCidadania	Central (11°)	Periférico
PC.Causas.FaltaOportunidade	Central (12°)	Periférico
PC.Objetivo.Causas	Central (12°)	Central (3°)
PC.Cobertura.Ampliar	Central (12°)	Periférico
PC.Instrumento.Serviços	Central (12°)	Central (11°)
PC.Objetivo.Efeito-	Central (12°)	Central (11°)
PC.Instrumento.CapitalHumano	Central (12°)	Ausente
DC.Valor.Alimentação	Ausente	Central (13°)
DC.Valor.Dignidade	Periférico	Central (9°)
DC.Valor.Trabalho	Periférico	Central (12°)
PC.Duração.Pobreza	Periférico	Central (13°)
PC.Instrumento.Alimentos	Ausente	Central (12°)
PC.Objetivo.Efeito	Ausente	Central (10°)
PC.Pobres.PreferemTrabalhar	Periférico	Central (15°)
SB.Institucional.Ministério	Periférico	Central (15°)
SB.Problemas.Fragmentação	Periférico	Central (13°)

Fonte: a autora (2020).

Nota: Segue-se o ranking das Tabelas 22 e 23 (o ranking do período FHC vai de 1° a 12°, e Lula, de 1° a 15°).

Comparando-se os rankings, a transferência de renda como instrumento preferencial, crença de maior centralidade no período Cardoso permaneceu no centro das discussões em Lula, mas reduziu sua proeminência (foi da 1ª para a 8ª posição), talvez se revelando um ponto pacífico. Já a educação, que ocupava a 3ª posição em FHC, tornou-se periférica no período seguinte, deixando de ser enquadrada como instrumento fundamental de superação da pobreza. A renda mínima incondicional, central no primeiro período (9ª posição), tornou-se também marginal a partir de Lula, pouco sendo discutida. A inclusão produtiva foi central em Cardoso, ocupando a 11ª posição, mas na vigência dos governos Lula passou a ocupar a 5ª posição, consistindo no instrumento mais intensamente defendido na categoria. Os serviços sociais básicos praticamente conservaram a mesma centralidade, quase beirando a periferia dos debates (posições 12ª e 11ª, respectivamente). O Capital Humano enquanto instrumento declarado, antes central nos discursos (12ª posição), em Lula esteve ausente. Nesse período, a 12ª posição foi ocupada pela ideia de que se deve garantir alimentação adequada, não manifestada em FHC.

O diagnóstico de um gasto social reduzido e/ou que precisaria ser expandido, foi significativamente central em FHC, figurando na 4ª posição em termos de grau e mostrando-se o maior intermediador dos assuntos e atores da rede. Em Lula, a crença continuou central, mas diminuiu sua proeminência, caindo para a 12ª posição quanto ao grau e perdendo consideravelmente o poder de intermediação. Esse lugar passou a ser da rejeição ao assistencialismo (beneficência com valência negativa). Ela foi altamente central nas discussões de ambos os períodos, mas em Lula passou da 2ª para a 1ª posição e tornou-se a principal crença intermediadora, organizando o debate. O seu duplo, a concepção da política social como direito de cidadania, manteve centralidade idêntica através do tempo, ocupando sempre a 4ª posição.

O Estado como responsável pela política social perdurou como crença central nos dois períodos, ocupando semelhante posição em FHC e Lula (5ª e 6ª). O mesmo padrão se observa na simpatia pela responsabilização da sociedade civil que foi da 8ª para a 9ª posição. Houve apenas uma ligeira diminuição de centralidade em ambos os casos. Já o financiamento estatal da política social, central em Cardoso (9ª posição), foi assunto marginal em Lula.

A crença na universalização como escopo mais adequado em matéria de política social permaneceu assunto central enquanto vigiam os governos Lula, mas com menor proeminência, caindo da 6ª para a 10ª posição. A focalização, por seu turno, manteve idêntica centralidade, 7º lugar. A justificativa da focalização pela via da eficiência, que figurou na 7ª posição sob a vigência de FHC, tornou-se periférica no período Lula. Do mesmo modo, ficou à margem a justificativa da universalização pela cidadania, central em Cardoso (11º lugar). Em Lula, essas e outras fundamentações existiram para ambos os escopos, mas não foram assunto relevante.

A questão da cobertura da política social foi tema central em FHC, destacando-se a ideia de que ela deve ser ampla (10º lugar) ou de que deveria ser ampliada, em face do que se tinha (12º). Já em Lula, esse debate tornou-se secundário.

O objetivo estratégico da política foi tema saliente em ambos os períodos. No primeiro se sobressaiu a crença de que era necessário atacar as causas do problema, defendida na forma de simpatia ou explicitamente (7º e 12º lugares). No segundo, a simpatia tornou-se marginal, dando lugar à defesa declarada de se trabalhar as causas, o que passou a ocupar alta centralidade na rede (de 12º para 3º). Não houve defesa explícita de se trabalhar os efeitos da pobreza no período Cardoso, somente manifestações de simpatia (8º lugar). Já em Lula, manteve-se a simpatia pelos efeitos, ainda que com menor centralidade (14º lugar), ao passo em que se tornou central a defesa explícita de se atacar os efeitos (10º posição). A rejeição à ideia de se trabalhar os efeitos da pobreza, geralmente no sentido de se trabalhar “apenas” os efeitos, perdurou como crença importante no tempo, com leve queda depois de Lula.

O valor da autonomia, que em Cardoso ocupava a 8º posição em centralidade, no período Lula tornou-se extremamente relevante nos debates, passando à 2ª posição. Em FHC, o valor fundamental da responsabilidade mostrou-se central nas discussões. Já em Lula, tornou-se assunto periférico. Por outro lado, outros valores fundamentais pertencentes ao nível mais profundo de crença, antes ausentes ou marginais, tornaram-se proeminentes. É o caso do valor da alimentação, que passou a ocupar a 13ª posição, e da dignidade e do trabalho, antes periféricas, que passaram a ocupar as posições 9ª e 12ª, respectivamente.

A discussão a respeito dos pobres, se eles preferem trabalhar ou receber benefícios, foi marginal no período Cardoso. Já na vigência dos governos Lula se tornou tema central, destacando-se a crença de que eles preferem trabalhar (15º lugar).

A questão da duração da política pública, anteriormente secundária, passou a ser central no período Lula, ocupando a 13ª posição. Já a crença na falta de oportunidades como causa da pobreza foi assunto central em FHC (em 12º lugar) e em Lula foi marginal, não havendo maiores debates sobre as causas do problema.

A ideia da política social como instrumental ao desenvolvimento foi primordial nos dois períodos, diminuindo um pouco sua centralidade a partir de Lula (da 10ª posição para a 15º).

No nível dos aspectos instrumentais, foi central no período Cardoso apenas a crença de que deveria haver integração entre políticas (6ª posição). Em Lula essa crença foi periférica. Já a crença na fragmentação com um dos problemas das políticas sociais, bem como a discussão em torno de quem e como elas deveriam ser geridas, secundárias em FHC, passaram a ser mais centrais em Lula, estando na 15ª e 13ª posição, respectivamente.

5.2.4 A estabilidade das crenças centrais ao longo do tempo

O Quadro 16 divide as categorias de crenças entre estáveis, parcialmente estáveis e que sofreram mudanças após a troca de governo. As que se sustentaram sempre no debate central (C) representam assuntos permanentemente discutidos e, portanto, com maior poder de afetar a produção de políticas no sentido da continuidade ou da mudança. As que se tornaram centrais a partir de 2003 (P→C), constituem temas com potencial de influenciar a direção da *policy making* depois de Lula. O oposto ocorre com as tornadas periféricas (C→P). As que estiveram continuamente na periferia (P) tendem a ser assuntos de pouco impacto no subsistema.

Quadro 16 – Estabilidade das categorias de crenças (1999–2010)

Relevância no debate	Estáveis	Parcialmente estáveis	Mudaram
C	Significado da Pol. Social (PC.8) Objetivo Estr. da Política (PC.9) Resp. pelo Problema (PC.13) Gasto Público Social (PC.15) Status da Política Social em relação ao Desen. (PC.16).	Valores Fundamentais (DC.2) Escopo da Política Social (PC.6) Instrumento Preferencial (PC.10) Aspectos Institucionais (SB.1)	
P→C	Duração da Política (PC.12)	Problemas da Política (SB.2)	Visão sobre os pobres (PC.5)
C→P	Cobertura (PC.11) Financiamento Política Social (PC.17)	Causas básicas da Pobreza (PC.3)	Justificativa do Escopo (PC.7)
P	Concepção de Pobreza (PC.1) Abertura à participação na construção da política (PC.14)	Ponto crítico da pobreza (PC.4) Gravidade do Problema (PC.2)	Natureza Humana (DC.1)

Fonte: a autora (2020).

Nota: na primeira coluna, “C” e “P” se referem às crenças centrais e periféricas no debate, respectivamente.

Algumas crenças centrais permaneceram estáveis ao longo dos 12 anos analisados. A compreensão da política social como direito de cidadania e a rejeição ao assistencialismo, a responsabilização do Estado pela solução da pobreza, com acolhimento às iniciativas da sociedade civil, a expansão do gasto social, o papel instrumental do combate à pobreza para o desenvolvimento econômico e a priorização das causas do problema foram crenças que, de maneira geral, se mantiveram firmes e dominantes no subsistema. Elas estruturaram, assim, um

núcleo duro normativo bastante consistente a orientar a formulação e a justificação das políticas públicas de ambos os governos na direção da continuidade.

Também compõem o núcleo duro o valor da autonomia, o foco nos mais pobres e a visão de que todos os cidadãos devem ser indistintamente atendidos pela política pública (focalização e universalização), a preferência pela transferência monetária condicionada e pela inclusão produtiva, e a integração entre distintas políticas sociais e setoriais. Essas ideias foram igualmente centrais e estáveis, mas foram acompanhadas de particularidades em cada período e/ou sofreram algumas variações no segundo período.

A autonomia se manteve um valor essencial, mas se intensificou consideravelmente a partir de 2003. Também passou a compartilhar espaço não mais com a responsabilidade, mas com a dignidade, o trabalho e a segurança alimentar. A focalização e a universalização continuaram a ser, ambas, alternativas apreciadas, ainda que se tenha mobilizado menos argumentos para fundamentá-las. Contudo, a primeira se tornou levemente preferida e agora mais sob a bandeira da equidade do que da eficiência. A transferência de renda se manteve um instrumento privilegiado após Lula, mas perdeu espaço para a inclusão produtiva que, embora já fosse importante, tornou-se preferencial. A educação e o capital humano saíram de cena, os serviços sociais básicos tornaram-se ligeiramente mais relevantes no debate, a renda mínima incondicional perdeu centralidade, tornando-se periférica e a garantia de uma alimentação adequada teve mais proeminência, embora preterida na categoria. A integração entre distintas políticas continuou a ser um assunto candente, mas agora com maior preocupação em relação à fragmentação de ações e dividindo espaço com a reivindicação de um único órgão gestor. A despeito da estabilidade essencial dessas crenças, as variações foram importantes, conformando um terreno fértil para que fossem imprimidas características distintas nas políticas de cada período, sinalizando na direção de algumas mudanças.

As políticas produzidas no período Lula também tendem a ter sido particularmente embasadas em crenças que eram periféricas em FHC, mas que despontaram no subsistema após a troca de governo. A única crença com maior potencial de influência sobre as escolhas governamentais na direção da mudança foi a visão sobre os pobres, já que depois de 2003 a categoria foi alçada ao debate central carregando o sentido contrário. Enquanto antes predominava, às margens das discussões, a visão de que os pobres preferem receber benefícios do que trabalhar, no período Lula passou ao centro do debate a visão contrária, a de que eles preferem trabalhar do que receber benefícios.

A defesa de uma política vigente enquanto perdurasse a situação de pobreza sempre foi preponderante (face à duração por tempo indeterminado ou predeterminado, por exemplo), mas

antes pertencia a discussões marginais. O tema só foi alçado ao centro do debate após 2003. O mesmo ocorreu em relação ao problema da fragmentação que se intensificou no período Lula.

Não houve crenças que mudaram substancialmente no debate central. As justificativas para a focalização e para a universalização tiveram seu leque expandido, mas a partir de 2003 ficaram na periferia do debate. Já outras crenças se mantiveram estáveis ou parcialmente estáveis, mas como também se tornaram marginais no segundo período, ou revelaram-se pontos pacíficos, ou foram pouco relevantes na formulação e direção das políticas. É o caso do consenso em torno de uma cobertura idealmente ampla, ou que deveria ser ampliada e do financiamento estatal da política social. Também integra essa lista, a visão de que a pobreza decorre da carência de oportunidades, ainda que depois de Lula tenha dividindo espaço com a visão das causas estruturais.

Por sua vez, há crenças que foram sempre periféricas e, portanto, pouco relevantes na formulação das políticas em um ou outro período, tendo ou não variado. Às margens do debate se mantiveram estáveis: a concepção ampliada de pobreza, vista como um problema multidimensional e a reprovação do monopólio governamental sobre a produção de políticas públicas, juntamente com a defesa da participação popular. Foi parcialmente estável: o entendimento sobre o ponto crítico da pobreza, perdurando a desigualdade e a fome, mas desaparecendo o problema do desemprego; a percepção sobre a gravidade do problema, antes concebido como preocupante e agora reconhecido por uma parte dos atores como preocupante e para outra parte como relativamente satisfatório. Mudou a visão dominante sobre a natureza humana, no período Cardoso predominando a de que as pessoas precisam ser estimuladas a trabalhar, e no período Lula, o contrário, a visão de que o ser humano é naturalmente trabalhador, além da crença de que as pessoas, em geral, são corretas.

Note-se, porém, que esta última categoria — natureza humana — faz parte do *deep core*, de modo que mesmo isoladamente podendo ser considerada marginal, se tomada em conjunto com as demais crenças aplicadas ao contexto do subsistema, traz uma fundamentação normativa não desprezível. Somando-se à visão sobre os pobres, percebe-se que as duas categorias mudaram alinhadamente. No primeiro período, o ser humano era sobretudo visto como não naturalmente trabalhador e os pobres, em específico, como preferindo benefícios do que trabalhar. No segundo período, o ser humano passa a ser visto como naturalmente trabalhador e correto, e os pobres como preferindo trabalhar do que receber benefícios.

Uma diferença importante entre os dois decursos aparece nas crenças intermediadoras. A insuficiência de recursos na área social e a crítica ao assistencialismo sempre estiveram no cerne das discussões, mas foram articuladas conforme a configuração do subsistema em cada

período. Se a necessidade de expansão do gasto social dialogava mais com as ideias manifestadas de 1999 a 2002, a recusa ao assistencialismo passou a ser a principal passagem para o convencimento entre 2003 e 2010, revelando um subsistema não mais focado na necessidade pragmática de se ampliar recursos e sim, centrado no receio de uma política social fundada no “não direito” e na manutenção da condição de dependência dos pobres, ainda que se tenha defendido mais explicitamente a necessidade de alívio da pobreza.

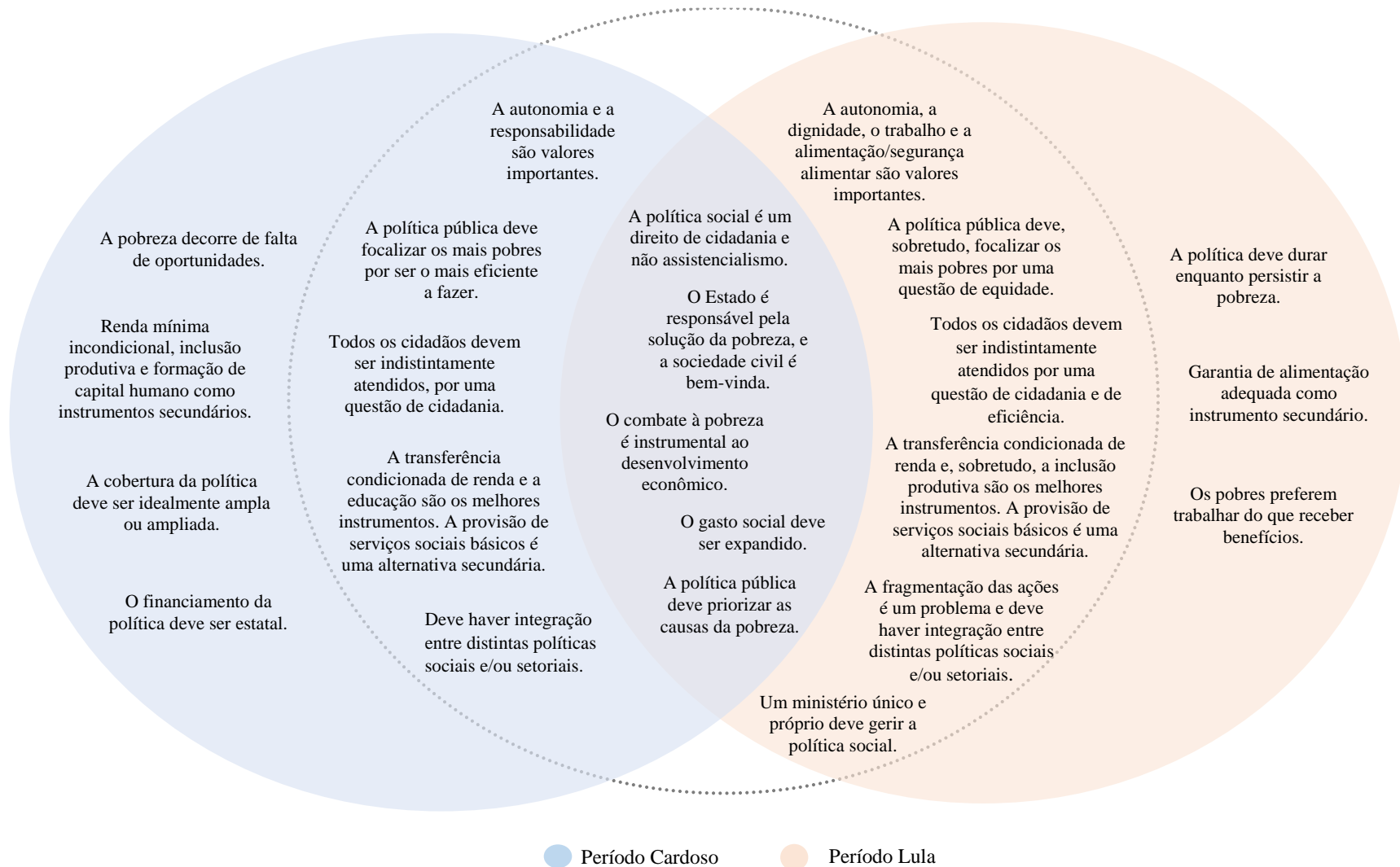
Tomando-se somente as categorias que permaneceram no debate central, o Quadro 17 sintetiza as crenças do núcleo duro com as variações de cada período. A figura 21 ilustra as crenças comuns, parcialmente comuns e as particularidades do subsistema em cada período.

Quadro 17 – Comparação das principais crenças do subsistema (1999–2002 e 2003–2010)

	1999 a 2002 (Governo Cardoso)	2003 a 2010 (Governo Lula)
<i>Deep Core</i>		
Valores fundamentais	Autonomia e responsabilidade.	Autonomia, dignidade, trabalho e alimentação/segurança alimentar.
<i>Policy Core</i>		
Significado da Política Social	Alta rejeição ao assistencialismo e defesa da política social como direito de cidadania.	Alta rejeição ao assistencialismo e defesa da política social como direito de cidadania, sendo esta a maior crença articuladora do debate.
Escopo da política social	Universalização e focalização em equilíbrio.	Focalização com leve prevalência sobre a universalização.
Objetivo estratégico da Política	Simpatia por visar o alívio da pobreza, desde que o foco principal seja eliminar suas causas.	O foco principal deve ser eliminar as causas da pobreza, mas não se pode descuidar de aliviar seus efeitos.
Instrumento preferencial	Transferência condicionada de renda e educação como instrumentos preferenciais. Renda mínima incondicional, inclusão produtiva, provisão de serviços sociais básicos e formação de capital humano são centrais no debate, mas perdem na categoria.	Transferência condicionada de renda e, sobretudo, inclusão produtiva como instrumentos preferenciais. Provisão de serviços sociais básicos e garantia de alimentação adequada são centrais no debate, mas perdem na categoria.
Responsabilidade pelo Problema	A responsabilidade pelo problema é do Estado, mas há simpatia pela atuação da sociedade civil.	A responsabilidade pelo problema é do Estado, mas há simpatia pela atuação da sociedade civil.
Gasto Público Social	Os recursos destinados à política social são insuficientes e/ou o gasto precisa ser ampliado. Maior crença articuladora.	Os recursos destinados à política social são insuficientes e/ou o gasto precisa ser ampliado.
Status da política social frente ao desenvolvimento	A política social é instrumental ao desenvolvimento econômico	A política social é instrumental ao desenvolvimento econômico.
<i>Aspectos Secundários</i>		
Aspectos Institucionais/ Problemas	Deve haver integração entre distintas políticas sociais e/ou setoriais.	A fragmentação das ações governamentais na área social é um problema e deve haver integração entre distintas políticas sociais e/ou setoriais. Um ministério único e próprio deve gerir a política social.

Fonte: a autora (2020).

Figura 21 – Representação gráfica do subsistema nos períodos Cardoso (1999–2002) e Lula (2003–2010)



Fonte: a autora (2020).

5.3 OS NÚCLEOS DE DISCUSSÃO E SEUS ATORES

O exame topológico permite visualizar as crenças manifestadas no subsistema de modo geral, mas não especifica os atores que as expressam e nem as crenças e atores que mais se conectam e se aproximam entre si. Para isso, é preciso proceder à análise de modularidade.

Como exposto, o foco desse tipo de análise não está na centralidade dos nós de uma rede, e sim em como eles se aproximam em função de algum critério. Aqui, os critérios são o compartilhamento de crenças e a força do vínculo entre distintas crenças, e entre crenças e atores. Portanto, seu propósito é verificar as crenças e atores mais fortemente conectados uns aos outros, partindo a rede em clusters. Um cluster denota relações mais próximas e intensas entre um determinado conjunto de nós, comparativamente a relações com nós de outros clusters.

Os grafos de cada cluster são agora a principal base de interpretação dos resultados. Além disso, uma métrica fundamental nesta etapa é o peso de aresta, que designa a quantidade de conexões entre nós específicos. Reitere-se que arestas mais pesadas significam conexões recíprocas mais frequentes e, portanto, mais fortes, do que arestas menos pesadas. Excertos emblemáticos dos discursos também são trazidos para ilustrar as associações encontradas⁸⁰.

Cabe ressaltar que aqui os clusters não representam coalizões ou mesmo princípios de coalizões. Eles formam tão somente núcleos de discussão em torno de assuntos específicos, podendo cada um deles inclusive abrigar crenças conflitantes. A organização das crenças e atores conformando sistemas distintos de crenças é feita analogicamente no capítulo 6.

Destaca-se, de modo geral, que as duas redes não diferem apenas em tamanho, mas apresentam características particulares quanto à natureza da sua partição. Na rede do período Cardoso fica mais evidente que as relações entre os nós internos aos clusters são mais densas entre si do que com nós de outros clusters, indicando debates mais localizados e com limites mais definidos. Já na do período Lula, as ligações dentro dos clusters não são tão mais pesadas do que com nós de outros clusters, havendo maior interconexão entre os variados debates da rede. Em outras palavras, nessa rede as fronteiras dos clusters são mais fluidas, sugerindo que as crenças e atores transitaram mais por distintos debates, em vez de terem ficado alocados em discussões específicas. Trata-se de uma rede mais integrada na sua totalidade.

As figuras a seguir mostram as redes de cada período, revelando agora as conexões dos nós e trazendo clusters discriminados por cores. Depois, elas são examinadas separadamente.

⁸⁰ O foco das interpretações é a estrutura do debate revelada pelos grafos, sendo os excertos não mais que um recurso ilustrativo auxiliar. Por serem reproduzidos fora do seu contexto, eventualmente podem surgir dúvidas quanto à sua interpretação. Caso se deseje, os textos estão acessíveis através dos links disponíveis no Apêndice F.

5.3.1 As discussões do período Cardoso (1999–2002)

A rede do período Cardoso é formada por dois componentes. Na linguagem de redes, “componente” é um grupo de nós conectados entre si e sem ligação com outros nós ou grupos dentro de uma rede (FREEMAN; ROEDER; MULHOLLAND, 1979). Um dos componentes é constituído por um cluster de apenas dois nós, de baixíssima centralidade, pelos quais estão conectados entre si apenas um ator e uma ideia. Por sua baixa relevância em termos proporcionais (representa 1,47% da rede) e desconexão com o resto da rede, esse componente será suprimido da análise.

Assim, conforme mostra a Tabela 24, por ordem decrescente segundo a sua proporção na rede, remanescem oito clusters, identificados por números de 0 a 8, sendo que o cluster excluído é o de número 1.⁸¹

Tabela 24 – Proporção de cada cluster na rede Cardoso (1999–2002)

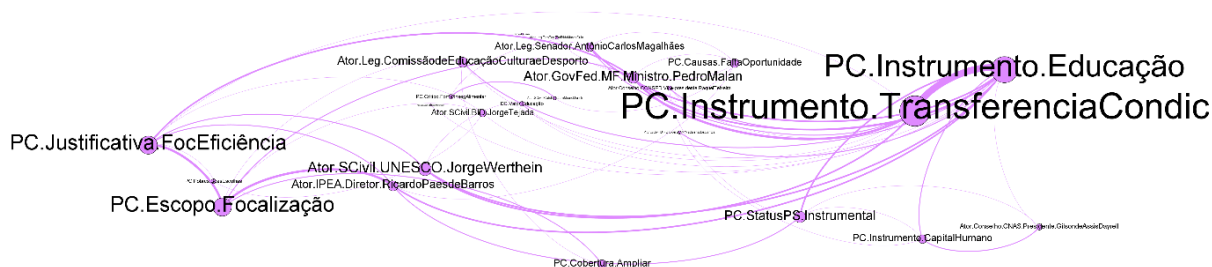
Número do Cluster	Proporção da Rede (%)
8	17,65
7	16,91
4	16,18
2	13,97
5	12,5
3	8,09
6	7,35
0	5,88
Total	100

Fonte: a autora (2020).

Iniciando-se a descrição pelo maior deles, o cluster de número 8 (Figura 24), vê-se que ele revela uma discussão organizada em torno de assuntos ocorridos ao nível do *policy core*. Conforme se pode observar pelos dois nós mais proeminentes à direita, os instrumentos da transferência condicionada de renda e da educação, vistos na seção anterior como prioritários no período Cardoso, demonstraram uma forte conexão entre si, evidenciada pela espessura da aresta entre eles.

⁸¹ No Gephi os clusters são identificados por números. Não há qualquer interpretação quantitativa. São apenas rótulos que poderiam ser substituídos por palavras. Contudo, por uma questão de conveniência, manteve-se a identificação original.

Figura 24 – Cluster 8 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

A Tabela 25 também indica que o nó “PC.Instrumento.Educação” foi o que mais vezes se conectou ao nó “PC.Instrumento.TransferenciaCondic”, pelo peso da aresta (11). Isso demonstra que mais do que serem sustentados isoladamente, esses dois instrumentos estiveram fortemente associados um ao outro nas falas dos atores.

Tabela 25 – Conexões do nó PC.Instrumento.TransferenciaCondic no Cluster 8, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	PC.Instrumento.Educação	11
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.GovFed.MF.Ministro.PedroMalan	4
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.SCivil.UNESCO.JorgeWerthein	3
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.Leg.Senador.AntônioCarlosMagalhães	2
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	DC.Valor.Educação	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.Leg.Comissão de Educação Cultural e Desporto	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.Conselho.CONSED.Vice-presidente.RaquelTeixeira	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	PC.Justificativa.FocEficiência	1

Fonte: a autora (2020).

Um dos partidários dessa combinação foi o então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, ao se manifestar em uma audiência pública de outubro de 2000, que discutia a proposta orçamentária de 2001. Respondendo a uma fala do senador Eduardo Suplicy (PT), que propôs a garantia de renda mínima universal, o ministro defendeu sua preferência pela vinculação à contrapartida da educação: “sempre insisti no fato de que os programas de renda mínima devem ser feitos de preferência associados à preservação de criança na escola.” (MALAN, na reunião 000988/00)⁸². Menos de um mês depois, no Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação, o ministro reiterou sua posição, em clara rejeição à ideia de incondicionalidade:

⁸² A lista de reuniões e respectivas informações como data, tipo etc. se encontram no Apêndice F. De imediato é possível identificar o ano do excerto ao longo do texto nos dois dígitos após a barra. A nomenclatura original da Câmara dos Deputados, em que o termo “reunião” é sucedido de um conjunto de caracteres identificadores, foi preservada na referência aos documentos, de modo a facilitar ao leitor a sua consulta no site.

O Senador Eduardo Suplicy nota, também com o senso de justiça que lhe é característico, que foi um economista do Departamento da PUC do Rio de Janeiro, José Márcio Camargo, que em reunião com economistas e simpatizantes do PT, no início dos anos 90, propôs que o Programa de Renda e Garantia de Renda Mínima, antes discutido apenas com adição incondicional à renda dos indivíduos, fosse ligado à educação e à presença obrigatória de crianças na escola. Esse seria o mecanismo mais eficaz de fazer com que ele tivesse retorno social e não a concepção puramente liberal e ultrapassada de que se trata apenas de estender um estipêndio mensal sob forma de adição incondicional de renda, sem qualquer vínculo com o objetivo maior da sociedade: a educação de crianças. (MALAN, na reunião X_0264/00).

Nesse seminário, o representante da Unesco, Jorge Werthein, também defendeu a ideia:

Esse conjunto de elementos nos permite indicar o enorme potencial de impacto inerente aos programas de renda mínima associados à educação, que articulam e proporcionam, em um movimento único, tanto o combate à pobreza quanto a melhoria das condições educacionais da população, contribuindo para corrigir as desigualdades em torno do acesso, permanência e sucesso das crianças na escola fundamental.[...] Sob esse aspecto, o importante Programa Bolsa-Escola/Renda Mínima do Governo Federal [...], é, no momento, a melhor alternativa de política pública. (WERTHEIN, na reunião X_0255/00)

Ênfase maior na educação partiu do deputado federal Nelson Marchezan (PSDB), autor da proposta do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), originária da Lei n.º 9.533/1997, que autorizava o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios com programas de renda mínima associados a ações socioeducativas (BRASIL, 1997). Na mesma ocasião, ele disse: “Se quisermos acabar com a pobreza, com as diferenças sociais, temos que alavancar a educação e colocar toda criança na escola, com aproveitamento.” (MARCHEZAN, na reunião X_0255/00).

O economista e então diretor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Ricardo Paes de Barros, o representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Jorge Tejada e a presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Raquel Teixeira, também sustentaram a importância da educação para a redução da pobreza e, sobretudo, sua utilidade para o desenvolvimento, outra crença central nesse cluster. Teixeira, por exemplo, disse, no referido seminário: “Educação não é apenas o principal instrumento de justiça social e de cidadania, mas transforma-se também em importante instrumento de desenvolvimento econômico.” (TEIXEIRA, na reunião X_0264/00).

A educação foi colocada nesse mesmo sentido por outros atores, especificamente na acepção do capital humano. Foi o caso do, na época, presidente do CNAS, Gilson Dayrell e da líder do setor social do Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) (BIRD), Maria Madalena Santos. Essa última proferiu, no mesmo seminário:

Para combater essa pobreza, evitar que se multiplique em relação geométrica, é necessário que esses alunos sejam educados, senão não haveria intervenção oficial que permitisse quebrar essa cadeia da pobreza, o que se faz por meio da melhoria do capital humano. (SANTOS, na reunião X_0265/00).

Outra ideia de destaque — e em alinhamento à preferência pelos programas de transferência de renda — foi a da focalização. Ela esteve mais associada à justificativa da eficiência. Essas duas crenças foram defendidas principalmente por Malan, Paes de Barros e Tejada. A Tabela 26 mostra as conexões do nó “PC.Justificativa.FocEficiência” no cluster.

Tabela 26 – Conexões do nó PC.Justificativa.FocEficiência no Cluster 8, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Justificativa.FocEficiência	PC.Escopo.Focalização	4
PC.Justificativa.FocEficiência	Ator.GovFed.MF.Ministro.PedroMalan	3
PC.Justificativa.FocEficiência	Ator.SCivil.UNESCO.JorgeWerthein	2
PC.Justificativa.FocEficiência	Ator.IPEA.Diretor.RicardoPaesdeBarros	2
PC.Justificativa.FocEficiência	PC.Instrumento.TransferenciaCondic	1
PC.Justificativa.FocEficiência	Ator.SCivil.BID.JorgeTejada	1
PC.Justificativa.FocEficiência	PC.Pobres.BoasEscolhas	1

Fonte: a autora (2020).

Em maio de 2001, o economista Paes de Barros foi convidado a apresentar o trabalho do IPEA sobre educação e desenvolvimento social em uma audiência pública na Câmara dos Deputados. Insistindo no argumento da eficiência social — a ideia de que gastar com os mais pobres é a melhor forma de resolver o problema — ele defendeu a importância de uma boa focalização para o emprego eficiente de recursos no Bolsa Escola:

[...] o Programa Bolsa-Escola tem um problema muito sério de focalização. Se gastarmos o dinheiro destinado para o programa – que é uma quantidade significativa de recursos, já que estamos falando de 1 bilhão e 700 milhões de reais, de quase 2 bilhões de reais –, e depois formos avaliar quem recebeu, se não foram as crianças mais pobres, vamos colocar as mãos na cabeça e perguntar: que programa é esse que transfere dinheiro para crianças que não são as mais pobres? (BARROS, na reunião 000315/01).

O argumento da eficiência social também foi manifestado pelo governo, na fala do Ministro Malan, em sua preocupação com o direcionamento focalizado do gasto, sendo acompanhado de um posicionamento condenatório quanto à apropriação de recursos da área social por “não pobres”. Durante o Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação, disse:

Se estamos interessados em reduzir pobreza, eliminar pobreza, temos de ter uma discussão que a comunidade acadêmica do Brasil vem conduzindo com competência, mas ainda não se estendeu à sociedade, que é o foco, o gasto social no Brasil, hoje, nas suas várias instâncias. Ele está direcionado para beneficiar os verdadeiramente pobres deste País ou está voltado para beneficiar em parte, de maneira regressiva, outros interesses, corporativistas ou não, daqueles que não constituem os verdadeiros pobres deste País? (MALAN, reunião X_0264/00).

Duas constatações emergem do que foi observado nesse cluster. Em primeiro lugar, a preferência pela transferência condicionada de renda como instrumento de política pública

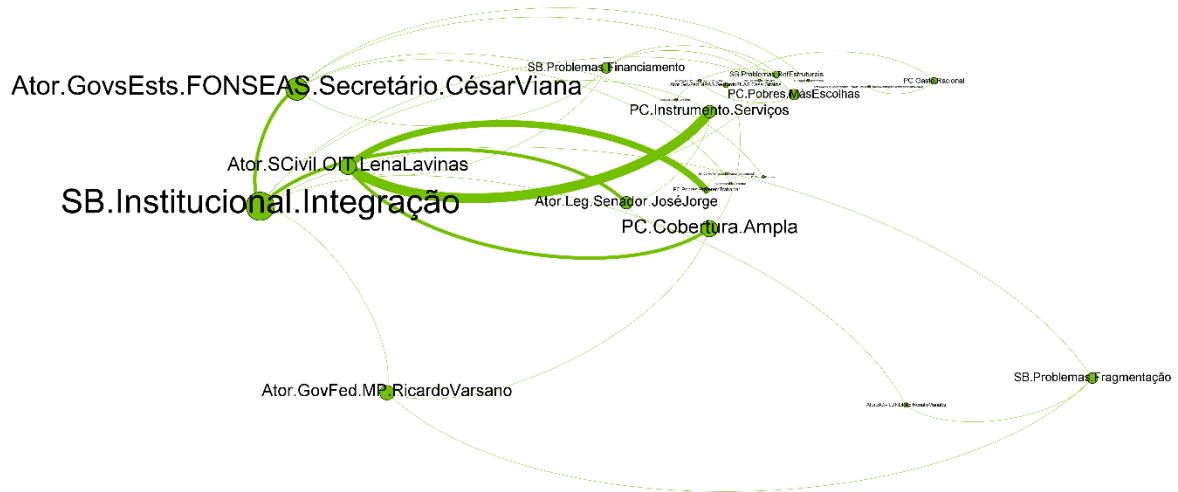
refletia, no período FHC, uma perspectiva de longo prazo, buscando a superação da pobreza essencialmente por meio da educação das crianças pobres. O foco era, sobretudo, a formação de capital humano, em visível enquadramento da educação como instrumento fundamental de desenvolvimento do país. O posicionamento do ministro Malan mostra como ecoaram no governo federal crenças também manifestadas por atores de organizações internacionais no início do milênio, como a Unesco, o Banco Mundial e o BID.

Além disso, evidencia-se maior ênfase no aspecto da educação em si, do que na transferência dos valores monetários. O Bolsa Escola, coordenado pelo Ministério da área, é referido, sobretudo, em seu objetivo primordial de inserção e manutenção da criança na escola, sendo a superação da pobreza quase que um efeito colateral, por ser focalizado nas crianças pobres. A crença na educação é ainda reforçada pelo pertencimento, ao mesmo cluster, da educação como valor fundamental (nó “DC.Valor.Educação”), ao nível do *deep core*. Ela aparece na fala de Werthein como “maior bem comum da humanidade” (WERTHEIN, 2000, reunião X_0255/00). Ainda que com menor expressão na rede em seu conjunto, sua vinculação a esse cluster específico dá maior fundamento aos argumentos dos atores na defesa dos dois instrumentos associados.

A segunda constatação é o que já havia sido identificado na análise topológica. A de que a eficiência foi argumento único em favor da focalização, justificativa condizente com o cenário de ajuste fiscal que marcava o período. As ideias desenvolvidas no IPEA por Paes de Barros e, novamente, por organismos internacionais, se alinham às que foram expressas pelo Ministro Malan.

Passando ao exame do cluster de número 7 (Figura 25), também com quase 17% de representação na rede, observa-se uma discussão centrada sobretudo em um aspecto instrumental, o da necessidade de integração de ações, que se baseia na avaliação de que uma política pública sozinha não é efetiva na solução da pobreza.

Figura 25 – Cluster 7 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

A Figura 25 mostra que mais conectados a essa ideia estiveram o senador José Jorge (PFL) e o Secretário do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS), César Viana. Em 1999, no Seminário Nacional Assistência Social para o Terceiro Milênio, Viana defendeu que os programas de renda mínima vigentes deveriam ser avaliados e integrados, recomendando, em nome dos entes estaduais, a adoção de novas condicionalidades:

Entendemos, por exemplo, que a bolsa-escola, do Ministério da Educação, que assegura a frequência de crianças e adolescentes ao ensino, também deve exigir atestados de vacinação e a participação dos pais, normalmente desempregados ou subempregados, em programas de qualificação profissional, de reforma agrária ou mesmo de alfabetização, ou seja, integrar uma política de renda mínima com outros programas de caráter social. (VIANA, na reunião 0522/99).

Para Viana, a integração com outras políticas viabilizaria aos programas de renda mínima cumprir efetivamente seu objetivo, podendo eventualmente deixar de existir. Na sua visão, eles “deveriam ter metas de auto-extinção, com efetivo desenvolvimento humano e social”. Na fala do secretário, a integração aparece na forma de exigências adicionais aos adultos das famílias pobres, sugerindo condicionar o recebimento do benefício à sua participação em ações educativas, voltadas à inserção laboral. Esse tipo de raciocínio aparece mais explicitamente na fala de outro representante de ente subnacional, o então prefeito de Leme-SP, Nilo Pinto (PSDB). Durante o Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação, em 2000, disse:

São necessárias outras ações, integradas. [...] É preciso dar ao pobre a mesma chance de competir no mundo de hoje que as classes alta e média dão a seus filhos: cursos de inglês, informática etc. Por isso optamos por ações socioeducativas. Acima de tudo, é preciso investir no ser humano, no desenvolvimento e na estabilidade da família. Esse é o maior exemplo que estamos procurando passar às pessoas. É preciso incentivar o planejamento familiar, porque o simples repasse de dinheiro pode acomodar os pais e, em consequência, provocar aumento da família. (PINTO, na reunião X_0264/00).

Já Ricardo Varsano, pesquisador do IPEA, defendeu a integração de programas vinculando-a ao problema da fragmentação e à consequente ineficiência no emprego de recursos. Apresentado no citado seminário como representante do Ministério do Planejamento (MP), colocou:

Temos enorme tendência a pulverizar recursos, a usá-los em diversos programas diferentes, às vezes com finalidades muito semelhantes ao mesmo tempo. Por que não evitar a pulverização e concentrar os recursos em um número menor de programas? [...] É necessário que haja a possibilidade de juntar todos os programas sociais que existem de apoio ao pobre, à indigência, para que possamos fazer alguma coisa que realmente funcione, com mais focalização e menos desperdício. (VARSANO, na reunião X_0265/00).

Para Renato Manatta, representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a integração de programas era uma questão de garantir efetiva solução para o problema. No decorrer do seminário, disse:

Não adianta pregarmos uma política sem parceria, porque o esforço será dobrado. Às vezes, estamos fazendo ações duplas, descontinuadas. Quer dizer, há pessoas e órgãos pregando e fazendo os mesmos tipos de ações. Então, as ações devem ser integradas, de forma articulada, para conseguirmos mudar essa realidade. (MANATTA, na reunião X_0264/00).

Outra crença de relevante expressão no cluster, agora no nível do *policy core*, é a de que a cobertura das políticas sociais deve ser ampla. Ela não se conecta diretamente à primeira, mas conflui com ela no cluster, por atrair defensores de ambas. Os atores Varsano, Pinto, Jorge, César Giraldis, então Gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e principalmente, Lena Lavinias, pesquisadora do IPEA, se colocaram como partidários de uma ampla cobertura.

O senador José Jorge, no mesmo evento, contrapôs a proposta da renda mínima universal do senador Suplicy, defendendo a cobertura ampla dentro de uma perspectiva focalizada. Preconizando o uso racional de recursos para viabilizá-la, ele disse:

Devemos também levar em conta o valor disponível e a quantidade que cabe a cada pessoa. Sabemos que os recursos, por mais que se consiga, são limitados. Então, tem de se verificar qual o desejo: atender mais gente ou atender com um valor melhor? Isso deve estar sempre na cabeça das pessoas, porque muitos podem achar que quanto maior o valor, melhor. Nem sempre é assim. É preciso haver equilíbrio entre esse valor e a quantidade de recursos disponíveis para atender ao maior número de pessoas. (JORGE, na reunião X_0255/00).

Nesse seminário, então representando a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Lavinias sustentou a ampla cobertura para o sucesso de uma política de renda mínima, pois na sua visão somente uma política de escala poderia garantir efetividade: “Insisti muito na questão da cobertura. Não adianta dar um benefício para trinta, quarenta, cinquenta famílias. Temos que

dar para a grande maioria das famílias que são alvo desse programa.” (LAVINAS, na reunião X_0265/00). Nisso foi endossada por Ricardo Varsano.

A pesquisadora se revelou um membro importante do subsistema, participando ativamente de debates nos dois períodos. Ela se destaca particularmente nas discussões localizadas neste cluster. Como mostra a Tabela 27, Lavinias deu ênfase à provisão direta de serviços universais como instrumento preferencial. Seu principal argumento era o de que a desigualdade era o ponto mais crítico da pobreza e só poderia ser rebatida através da função redistributiva do Estado, podendo ocorrer mediante transferências diretas de renda com valores adequados, mas também na condição de serviços de qualidade:

Não vamos acabar com a desigualdade social neste País se não entendermos de uma vez por todas que temos que redistribuir renda, renda monetária direta, renda na forma de serviço. O problema do País é de concentração de renda. Se quisermos redistribuir renda, teremos que pensar no valor do benefício e na qualidade do serviço que daremos às famílias realmente necessitadas. (LAVINAS, na reunião X_0265/00).

Tabela 27 – Conexões do nó Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias no Cluster 7, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias	PC.Instrumento.Serviços	4
Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias	PC.Cobertura.Ampla	2
Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias	PC.Pobres.PreferemTrabalhar	3
Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias	SB.Problemas.Financiamento	1
Ator.SCivil.OIT.LenaLavinias	SB.Problemas.RefEstruturais	1

Fonte: a autora (2020).

Na verdade, para ela, os programas de renda mínima tinham seu valor à medida que promovessem o acesso a serviços universais, devendo estar necessariamente associados. Isso porque os últimos fariam frente a outros tipos de carência vinculadas à condição de cidadania e não apenas à pobreza monetária:

Sabemos que não basta dar renda às famílias, para que elas ampliem a sua dimensão de cidadania; a renda não pode resolver todas as dimensões de carência, é necessário atender com mais serviços públicos. [...] Há programas compensatórios, como o Bolsa-Escola, o Renda Mínima, que mostraram que são bons e que, portanto, devem ser incentivados, porque têm uma característica fundamental: o fortalecimento das políticas universais. Não é qualquer programa compensatório que é bom. Bom é aquele que vai na direção de fortalecer as políticas universais. (LAVINAS, na reunião X_0265/00).

Diferentemente da aceção defendida por César Viana (FONSEAS), para Lavinias a articulação da renda mínima com outros programas deveria funcionar não no sentido da exigência de contrapartidas que habilitassem as famílias ao emprego, mas de oportunizar aos pobres o acesso à cidadania: “Temos que integrar essa família no conjunto das políticas sociais, o que é diferente de condicionalidade”. Nessa perspectiva, as condicionalidades aos adultos seriam dispensáveis, pois não haveria sentido em tentar induzi-los, por meio de ações

educativas, a trabalhar: “Vimos, por exemplo, que condicionar o recebimento da bolsa à participação de adultos em programas de capacitação seria inócua, porque as pessoas estão procurando emprego.” (LAVINAS, na reunião X_0265/00). A importância da ideia no discurso da pesquisadora aparece na intensidade da conexão com o nó “PC.Pobres.PreferemTrabalhar”, na Tabela 27.

A Tabela 27 também mostra que na concepção de Lavinias, financiar a proteção social nesses moldes, com provisão universal e desmercantilizada, passava pelas reformas tributária e fiscal, que permitiria um gasto mais robusto.

Problemas de financiamento também foram trazidos à discussão quando o assunto foi outra política de vocação universal, a de assistência social, em referência à sua “indefinição e insegurança” (VIANA, na reunião 0522/99). No citado Seminário Nacional Assistência Social para o Terceiro Milênio, expressaram preocupações nesse sentido César Viana (FONSEAS) e César Giraldis (MPAS). O último, gestor do FNAS, defendeu o co-financiamento entre entes federativos para garantir uma cobertura ampla. Sem abdicar da aplicação racional de recursos, sustentou:

Estamos, de fato, convencidos e cientes de que são fundamentais a co-responsabilidade e o co-financiamento das três esferas do Governo, a fim de que se consolide e fortaleça não só a política nacional de assistência social, como também a política pública permanente, para que se possa garantir a universalização dos direitos sociais, com atendimento de qualidade, a todos os brasileiros que delas necessitarem.[...] O que realmente nos traz a esta Casa e desejamos e esperamos, para hoje e para o terceiro milênio, assim como para o futuro, é uma assistência social digna, forte, que abrace e contemple o maior número de beneficiários e, ao mesmo tempo, atinja os mais pobres, os mais miseráveis, os mais necessitados de cada região do País. Que a aplicação dos recursos, quer dos três níveis de Governo quer da sociedade civil, seja otimizada e maximizada para que tenhamos mais recursos e os apliquemos melhor. (GIRALDIS, na reunião 0522/99).

O exame do cluster 7 mostrou que, mesmo a integração de políticas sendo uma questão instrumental, a articulação de programas de renda mínima com outras políticas foi sustentada por diferentes perspectivas normativas. Afora as considerações que consideram basicamente o pragmatismo do elemento eficiência (conforme Varsano e Manatta), dois enfoques que manifestam visões morais sobre os pobres se opõem. De um lado, uma perspectiva de superação da pobreza, mediante o desenvolvimento dos adultos das famílias pobres, associado à visão de que é preciso dar a essas pessoas condições temporárias de desenvolvimento para que possam fazer boas escolhas no futuro (conforme Viana e Pinto). De outro lado, o ponto de vista da cidadania, centrado na ideia de que os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios, que ambiciona serviços integrados em uma proteção social universal e permanente (conforme Lavinias).

Percebe-se que a preocupação com o financiamento da política social perpassa tanto a visão da eficiência, no sentido da melhor aplicação dos recursos, quanto a concepção welfarista de Lavinias, no sentido de aumentar o volume de recursos para financiar uma proteção mais robusta. A necessidade de aumentar as fontes de financiamento, bem como otimizar o emprego dos recursos também se coloca perante o desafio da implementação da política universal de assistência social.

Quanto à cobertura, há confluência de que ela deva ser ampla, apesar de manifestada por atores com distintas ambições para o escopo da política social (de um lado, Jorge e Varsano com a focalização, e de outro Lavinias e Giraldis com a universalização). Há, porém, diferenças quanto ao financiamento dessa cobertura. O senador Jorge, por exemplo, vê a sua expansão dentro dos limites de recursos existentes “aqui e agora”. Já Lavinias vê a realização de uma proteção social generosa na possibilidade futura de ampliar as fontes de receita do Estado. Por sua vez, Giraldis, defende a necessidade de co-financiamento entre entes da federação e a sociedade civil.

Os representantes do governo federal de maior proeminência no cluster, Ricardo Varsano, pelo Ministério do Planejamento, e César Giraldis, do Ministério da Previdência e Assistência Social, mostraram-se favoráveis a uma cobertura abrangente e ao emprego eficiente e racional de recursos, o primeiro se referindo aos programas de renda mínima vinculados à educação e o segundo à assistência social, uma postura condizente com o desafio governamental de gerir adequadamente o orçamento. O posicionamento de Giraldis ainda aponta para poucos recursos para a assistência social no âmbito da União.

O próximo cluster é o de número 4, representado na Figura 26. Ele compõe cerca de 16% da rede Cardoso. A discussão aqui é, sobretudo, sobre a instituição a se responsabilizar pelo problema, centrando-se no nível do *policy core*. Destaca-se a crença de que a responsabilidade deve ser do Estado, havendo também uma relevante simpatia pela sociedade civil.

Figura 26 – Cluster 4 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

É visível pelo tamanho dos nós o destaque do deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB) e do membro do Comitê Executivo do Conselho da Comunidade Solidária, Augusto de Franco. Os dois atores foram proeminentes no conjunto da rede⁸³, mas sua locação nesse cluster mostra que suas manifestações se centraram mais sobre o tema da responsabilidade pelo problema. O debate sobre o assunto se organiza muito em torno das suas falas, o que mostra que os dois atores mais pautaram o debate do que foram pautados por ele. Por isso, nesse cluster convém tomá-los como ponto de partida da descrição.

Como mostram os pesos das arestas na Tabela 28, no período FHC, o deputado Eduardo Barbosa demonstrou intensa simpatia pela sociedade civil como responsável pelo problema (peso 8). Ele também defendeu algumas vezes que houvesse maior participação dessa instituição nas soluções (peso 2) e, com menor intensidade, que esta deveria ser a responsável (peso 1) ou financiar políticas para seu enfrentamento (peso 1). O Estado, por sua vez, foi tão referido como responsável (peso 2) quanto avaliado negativamente (peso 2). A mesma avaliação negativa ocorreu para o mercado. Mas, mais intenso que esses últimos, foi o suporte ao financiamento estatal (peso 3). Esses dados indicam, como se evidenciará nos excertos a seguir, a crença de que a responsabilidade pelo financiamento da política é do Estado, mas que, nem Estado, nem mercado são bem vistos quando responsáveis por criar e/ou implementar soluções. É mais bem aceito quando a sociedade civil se responsabiliza por isso. A combinação ideal, portanto, é financiamento estatal com execução pelo setor privado sem fins lucrativos.

Tabela 28 – Conexões do nó DepFed.EduardoBarbosa no Cluster 4, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	8
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Financiamento.Estado	3
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Responsabilidade.MaisSociedCivil	2
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Responsabilidade.Estado	2
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Responsabilidade.Estado-	2
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Responsabilidade.Mercado-	2
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil	1
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Financiamento.Privado	1
Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	PC.Concepção.Renda	1

Fonte: a autora (2020).

⁸³ Reitere-se que o grau se refere à centralidade na rede como um todo e não ao cluster, e que um grau alto pode apontar tanto para uma alta frequência de participação em reuniões quanto para a intensidade de participação em reuniões avulsas. Eduardo Barbosa se encaixa no primeiro caso, sendo o ator que mais participou de eventos entre 1999 e 2010 (18 no total). Augusto de Franco é um exemplo do segundo, visto que esteve presente em apenas uma reunião, mas foi intensamente codificado (ver Apêndice E).

No encerramento do Seminário Nacional Assistência Social para o Terceiro Milênio, o deputado comparou as três instituições, argumentando no sentido de que o terceiro setor seria a instância mais efetiva no enfrentamento ao problema, frente à ineficiência do Estado e ao desinteresse do mercado:

Assim, estaria esse setor, chamado de terceiro setor, em condição de estar propondo e executando tarefas e ações que poderiam estar mais próximas da sua comunidade e, a partir daí, conseguindo reverter os problemas sociais que o setor público não conseguiu enfrentar e que o setor privado lucrativo não tem interesse em enfrentar.[...] Ao mesmo tempo, faz-se a avaliação de que esse setor consegue, às vezes, fazer muito com muito pouco, diferentemente do setor público e do setor privado com fins lucrativos. (BARBOSA, na reunião 0535/99).

Depois, no mesmo evento, Eduardo Barbosa reclamou que o Estado “preconiza um crescimento desse terceiro setor, mas ao mesmo tempo define nas proposições de financiamento”, prejudicando o funcionamento efetivo da rede de proteção social. E então reforçou que a responsabilidade pelo problema, incluindo seu financiamento, seria do Estado: “Não se esquivando do nosso dever de estar, inclusive, apontando para o Estado a sua responsabilidade e não nos curvando diante do Estado que não se compromete com essas ações efetivas de financiamento e de responsabilidade de política.” (BARBOSA, na reunião 0535/99).

O outro protagonista no cluster, Augusto de Franco, também se inclinou a situar a sociedade civil como responsável pelo problema. Como dispõe a Tabela 29, na maioria das vezes a ideia surgiu na forma de simpatia (peso 5) e uma vez (peso 1) foi declarada explicitamente. A ideia do Estado como responsável ocorreu menos em seu discurso, sendo defendida uma vez abertamente e outra como apoio discreto. Um pouco mais de destaque teve a ideia do financiamento estatal (peso 2). O financiamento privado também foi sustentado, mas apenas uma vez (peso 1).

Tabela 29 – Conexões do nó Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco no Cluster 4, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Destino	Nó Origem	P. Aresta
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	5
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Concepção.Ampliada	3
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Significado.Beneficência+	2
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Gasto.Statusquo	2
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Gasto.Ineficiente	2
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Financiamento.Estado	2
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Objetivo.Efeito-	2
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Responsabilidade.Estado+	1
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Financiamento.Privado	1
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Objetivo.Causas	1
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil	1
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Responsabilidade.Estado	1
Ator.ConselhoComunidadeSolidária.AugustodeFranco	PC.Justificativa.FocEquidade	1

Fonte: a autora (2020).

Franco enfatizou a insuficiência do Estado e o fato de que as iniciativas da sociedade civil poderiam contribuir para a solução dos problemas públicos. No II Seminário Nacional de Assistência Social, em junho de 2000, colocou:

A grande novidade, neste final de século e de novo milênio, é que está emergindo uma esfera pública que não é estatal. Isso é bom ou mau? Eu acho ótimo, porque eu, pelo menos, fui educado e formado numa tradição em que o Estado era algo que a gente precisava, ao longo do tempo, extinguir. [...] É necessário que existam muitas organizações com finalidade privada e outras organizações com finalidade pública. Aquelas que têm finalidade pública, juntamente com as públicas estatais, ou seja, o público social e o público estatal, somam-se nessa grande esfera pública que temos que fortalecer e ampliar. [...] Vemos que o sujeito de um projeto estratégico nacional não pode mais ser somente o Estado. Temos que combinar essas três coisas: Estado, mercado e sociedade civil. E, quando forem coisas de natureza pública, aí precisamos ter essa parte da sociedade civil que se dedica a atividades públicas somadas ao Estado. (FRANCO, na reunião 726/00).

A valorização de iniciativas da sociedade civil parece estar ligada à estima do ator em relação à filantropia, como mostra a valência positiva associada à beneficência (Tabela 29). Ele defendeu que “as políticas de assistência social devem guiar-se pela idéia de cidadania muito mais do que pela idéia de filantropia”, mas articulou a última como um tipo de cidadania, e não como o seu contrário, como é o caso do frequente uso pejorativo do termo assistencialismo:

“Não contraponho filantropia à cidadania. Acho que o conceito de cidadania é muito mais amplo do que o de filantropia, que é uma das formas de cidadania. De fato é, porque todas as formas de coesão social que apontam para a sobrevivência dessas idéias-valores que se universalizaram, como a vida, a preservação da liberdade, o alívio do sofrimento - isso é importantíssimo; segundo alguns autores, talvez seja o elemento constitutivo principal de uma ética "marxiana", ou seja, o alívio do sofrimento do semelhante. Quer dizer, essas idéias valores são a motivação humanizante do mundo. [...] Portanto, eu não tenho um olhar muito severo no que diz respeito à filantropia [...]” (FRANCO, na reunião 726/00).

Assim como Barbosa, o ator sinalizou a má gestão do Estado no emprego dos recursos públicos. O orçamento da área social não era pequeno, equiparando-se ao dos países desenvolvidos, mas o problema era o “mal gasto”, já que os benefícios sociais não chegavam ao que mais precisavam “porque o desenho dos programas é inadequado, porque a forma como o gasto é feito é inadequada, porque o modelo de gestão, não deste Governo, mas de outros, ou melhor, de todos, é inadequado.” (FRANCO, na reunião 726/00).

Além disso, não apenas a execução das políticas deveriam ser compartilhadas entre Estado e sociedade civil, como também o financiamento deveria ser transferido parcialmente ao terceiro setor. Disse Franco:

E não só o Estado. O terceiro setor tem que captar também, como já faz no Brasil em ampla gama, recursos próprios, por meio da venda de serviços, de produtos, de projetos nacionais e internacionais, de parcerias empresariais para executar essa ou aquela atividade de interesse público ou de interesse de apenas um grupo de cidadãos. (FRANCO, na reunião 726/00).

Ao mesmo tempo, como Barbosa, defendeu a combinação entre financiamento público e execução pelo setor privado sem fins lucrativos, pois com mais recursos, incluindo humanos, ele poderia ser impulsionado:

Acho que o Estado tem que colocar mais dinheiro no terceiro setor. Sou um dos que têm essa opinião. Defendo que o Estado deve investir pesadamente no terceiro setor. Para quê? Para deixar de cumprir com seus deveres constitucionais? De jeito nenhum. Para estimular a alavancagem de recursos, principalmente humanos, que a própria sociedade pode fazer. (FRANCO, na reunião 726/00).

Posicionamento semelhante teve João Azevedo Bringel, Diretor de Programas Sociais da Secretaria de Orçamento do Ministério do Orçamento e Gestão. No Seminário Nacional Assistência Social para o Terceiro Milênio, ele condicionou as possibilidades de financiamento futuro da assistência social à melhoria do desempenho fiscal da União e do foco dos programas sociais, mas “principalmente à constituição de parcerias com o setor não-governamental, onde se pode buscar realmente melhores formas e melhor condução disso.” (BRINGEL, na reunião 0522/99).

Augusto de Franco se colocou como ator a meio do caminho entre governo e sociedade civil. Não apenas seu discurso sugere algumas vezes limites confusos sobre onde começa a responsabilidade de um e termina a de outro, como as elucidações prestadas sobre seu cargo, situaram o Comunidade Solidária em uma zona cinzenta. Ao esclarecer ao deputado Barbosa que não era Secretário-executivo, como ele havia referido, pontuou que seu papel como membro do Conselho da Comunidade Solidária era o de interlocutor político entre Estado e sociedade. Disse: “é preciso até fazer um curso na PUC, de tão difícil que é explicar [...] É uma fórmula muito híbrida, muito difícil de ser entendida, porque não acompanha o formato tradicional, como o Estado até então se organizou em todos os níveis.” (FRANCO, na reunião 726/00). Ele continuou, diferenciando a Secretaria Executiva (vinculada ao governo federal e ao Comunidade Ativa) do Conselho, que embora tivesse seus membros indicados pela presidência da República, constituía uma parceria entre as duas instâncias:

Existe uma Secretaria Executiva do Comunidade Solidária que é governamental, é um órgão da Casa Civil da Presidência da República, e um Conselho do Comunidade Solidária, que é um conselho de parceria entre Estado e sociedade, nomeado pelo Presidente da República. São duas coisas. [...] O que faz a Secretaria Executiva? Ela hoje basicamente opera um "programa", entre aspas, porque não é programa, é uma estratégia, é um conjunto de programas. Essa estratégia chama-se "Indução ao Desenvolvimento Local Integrado Sustentável". Chama-se "Comunidade Ativa". [...] O papel do Conselho é articular parcerias e iniciativas inovadoras do desenvolvimento social. [...] O Conselho, para fazer o trabalho político, o trabalho de interlocução política, que é a parte que eu mais coordeno, não tem uma Secretaria Executiva. É dirigido por três pessoas, e não por uma. É um comitê executivo composto pela professora Ruth, por mim e por Miguel Bassi, três pessoas oriundas de organizações da sociedade civil - tanto eu, que era Secretário-Executivo da Ação da Cidadania, quanto Miguel, que era do IDAC, quanto Ruth, que era do SEBRAE. O que isso significa? O que esse conselho faz? Ele articula programas inovadores e

"autonomiza". Eles viram organizações da sociedade civil quando eles estão dando certo. (FRANCO, na reunião 726/00).

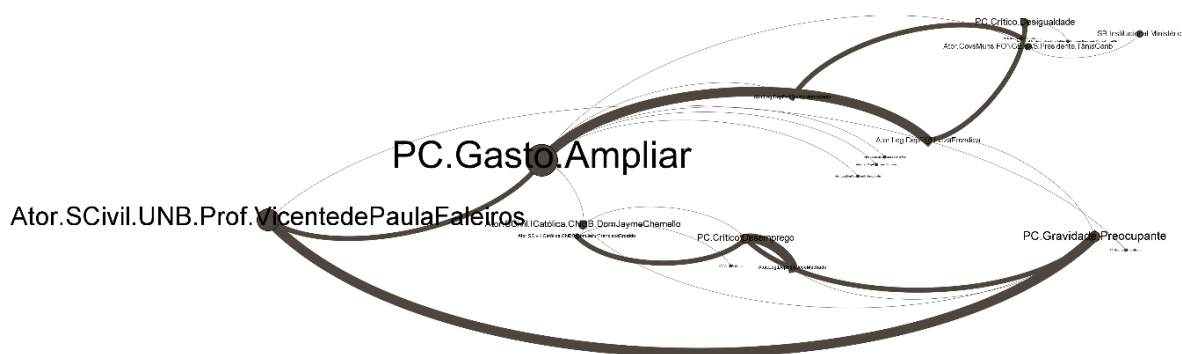
Um último assunto pautado enfaticamente e quase que de maneira solitária por Augusto de Franco foi o tema do objetivo da política social, debate que vai se avolumar consideravelmente no período Lula. Seu argumento foi o mesmo que será encontrado com frequência no decurso seguinte, o de que seria preciso desenvolver as pessoas, coisa que não se faria mediante políticas compensatórias: “A política compensatória é necessária, mas tem um limite de escala. [...]. Então, é preciso aliar essa política com as políticas de desenvolvimento, sem o que não se sai dessa situação.” (FRANCO, na reunião 726/00).

No conjunto, as falas de Franco e Bringel — o segundo claramente posicionado como ator governamental e o primeiro como ator dito híbrido, mas dificilmente desvinculado das diretrizes da Casa Civil — enquadram o Estado mais como um facilitador de ações da sociedade civil, do que propriamente o responsável primário pelas políticas sociais. Seus discursos vêm ao encontro das demandas por uma maior permeabilidade da gestão pública à participação popular e também refletem as diretrizes da reforma gerencial do Estado, que tornava algumas atividades não-exclusivas do Estado.

Afora Bringel, Barbosa, e Franco, outros dois deputados federais integram esse cluster, mas com pouca expressão local ou no conjunto da rede. No debate sobre a responsabilidade pelo problema, prevaleceram os argumentos apresentados pelos dois últimos, em um cenário geral de apoio ao protagonismo da sociedade civil e de denúncia à ineficiência do Estado. Este deveria assumir sua responsabilidade mormente via financiamento, apoiando a implementação de programas pela sociedade.

Passa-se ao exame do cluster de número 2, que compõe quase 14% da rede (Figura 27). Situa-se nesse cluster o nó de maior intermediação da rede Cardoso: “PC.Gasto.Ampliar”.

Figura 27 – Cluster 2 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

Como visto anteriormente, o tema que mais articulou as discussões nesse interregno foi a crença de um gasto insuficiente, que deveria ser ampliado. Grande parte dessa discussão ocorreu no Seminário Nacional Assistência Social para o Terceiro Milênio, ocorrido em junho de 1999.

Nota-se pela Tabela 30 que a ideia foi manifestada por vários atores do cluster, com destaque para a Deputada Federal Luiza Erundina (PSB) e o Professor da Universidade de Brasília (UnB), Vicente Faleiros, ambos assistentes sociais.

Tabela 30 – Conexões do nó PC.Gasto.Ampliar no Cluster 2, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.LuizaErundina	3
PC.Gasto.Ampliar	Ator.SCivil.UnB.Prof.VicentedePaulaFaleiros	2
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.MariadoRosário	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.LauraCarneiro	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.GovsMuns.FONGEMAS.Presidente.TâniaGarib	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.SCivil.ICatólica.CNBB.DomJaymeChemello	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.AngelaGuadagnin	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.AloizioMercadante	1

Fonte: a autora (2020).

No seminário, o professor Faleiros foi convidado a compor a Mesa “A reforma do Estado e a rede de assistência social e proteção social”. Ele argumentou que comparativamente aos gastos com a Previdência, benefícios a servidores e saúde “a política na Assistência Social, que deveria ser redistributiva, é realmente uma migalha.” (FALEIROS, na reunião 0535/99). No mesmo evento, nas “Discussões acerca do financiamento de políticas públicas na área da assistência e universalização dos direitos”, Luiza Erundina mencionou serem “pequenos recursos, que não atendem minimamente à crescente demanda, porque há desemprego, há recessão, há o aumento da pobreza, há aumento da demanda.” (ERUNDINA, na reunião 0522/99).

Nesse encontro, Tânia Garib, presidente do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS), havia dito que um dos grandes entraves na concretização da política de assistência social como direito era o seu financiamento. Ela trouxe como proposta, em nome do Fórum, a

ampliação dos recursos da União para a área de assistência social, visando à ampliação das metas executadas em 1998 e à inclusão dos Municípios que, embora tenham cumprido o art. 30 da LOAS e a Lei nº 9.720, não recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. (GARIB, na reunião 0522/99).

Para Erundina, o limitado gasto social estava ligado à escolha de política econômica do governo federal, que privilegiava o ajuste fiscal:

E aqui os representantes do Governo vêm justificar os cortes no social ou os poucos recursos que se destinam ao social dizendo que é por conta do ajuste fiscal. Mas claro, foi a opção que o Governo fez, em nome de um ajuste fiscal, para atender a uma política neoliberal de economia [...]. (ERUNDINA, na reunião 0522/99).

A mesma crítica às limitações impostas pela política econômica foi feita no ano seguinte pelo então deputado federal Aloizio Mercadante (PT), na audiência pública com o ministro Pedro Malan, para discussão da proposta orçamentária de 2001. A disponibilidade orçamentária para enfrentar os problemas sociais estaria diretamente ligada aos dispêndios com juros:

[...] é verdade que cada 1% da taxa de juros é pelo menos 4 bilhões de reais no Orçamento ao longo do período de um ano. Portanto, a opção de política econômica é que vai permitir ou não combater a pobreza, distribuir renda, recuperar o salário mínimo, fazer as políticas sociais que as ruas, atingidas pela miséria e pobreza, reclamam no País. (MERCADANTE, na reunião 000988/00)

Em junho de 2000, no II Seminário Nacional de Assistência Social, a deputada Angela Guadagnin (PT) comparou os gastos com a assistência social com os referentes à dívida externa. Na ocasião das discussões sobre o financiamento da Assistência Social, disse:

Com relação à miséria absoluta no País, sabemos que não adianta a Secretária dizer que são gastos 2 bilhões em assistência no Brasil inteiro, pois essa verba não chega a 2% do valor que é despendido com a dívida externa - 120 bilhões. O Brasil é tão rico e no entanto tem um povo tão pobre, tão miserável, que acaba não sendo contemplado pelas políticas públicas. (GUADAGNIN, na reunião 726/00).

Nesse cluster também se concentraram diagnósticos de que o cenário era preocupante, no sentido de que o problema público existia e não estava sendo adequadamente tratado pelo governo. Questões como a desigualdade e principalmente o desemprego, foram pontuados como aspectos críticos por Erundina, Faleiros, e pelo deputado federal José Machado (PT). Para Faleiros, o contexto de injustiças se agravava em função do contexto internacional e das políticas brasileiras. Os problemas do desemprego, da desigualdade e a deficiência na proteção social marcavam a gravidade da situação:

O capitalismo, por sua vez, não aceita o direito a remuneração para quem não trabalha. Não porque não queira trabalhar, mas porque não há condições. [...] Nega-se, ao mesmo tempo, o direito ao trabalho e à assistência. Esta é a diferença do final do século XIX, quando a assistência aparecia como alternativa para a falta de trabalho. Hoje, temos os dois: a falta de trabalho e a falta de assistência, o que nos leva a uma situação mais grave e mais crítica. [...] Chamo a atenção para o escândalo da desigualdade e da política, porque, no Brasil, ainda não resolvemos o problema da desigualdade, do desemprego e da exclusão. Tampouco criamos uma rede de proteção social. (FALEIROS, na reunião 0535/99).

Em uma audiência pública para “Debate sobre estratégias de ação social contra o desemprego e a miséria”, o desemprego também foi colocado como questão crítica pelos representantes da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Dom Jayme Chemello e Dom Jacyr Francisco Broaido. Disse este último que “‘O trabalho é a chave da questão social’, seja quando ele existe e não é bem remunerado, seja quando ele não existe e é julgado

supérfluo.” (BROAIDO, na reunião 0605/99). O desemprego também foi fulcral na fala do Deputado Machado, que o considerava “a questão mais sensível do País, a questão mais grave, a doença mais crônica, de maior repercussão na vida brasileira”, devendo ser a “prioridade das prioridades” (MACHADO, na reunião 0605/99). No mesmo evento referiu que o governo não tratava a questão como deveria:

[...] o desemprego instalou-se para ficar no Brasil. Não é um problema meramente conjuntural que veio e que pode sair do País através de algumas políticas. A questão é muito mais grave e muito mais profunda do que às vezes aparece em algumas análises, principalmente por parte do Governo, que muitas vezes trata essa questão de uma forma muito ligeira. (MACHADO, na reunião 0605/99).

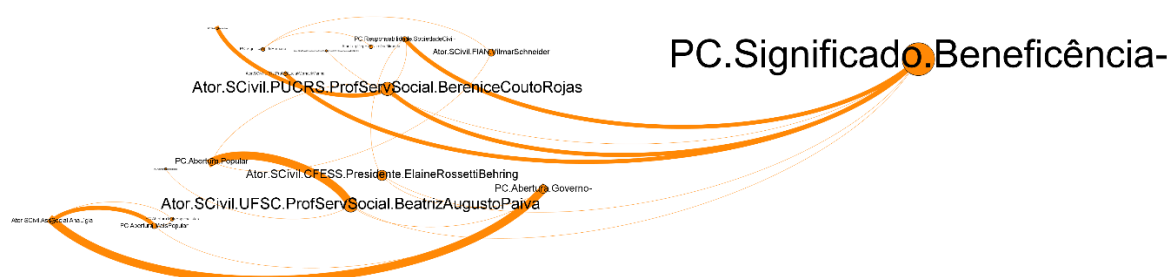
O trabalho também havia aparecido como saída para a condição de dependência na fala do conselheiro do CNAS, Carlos Ajur, representando as pessoas com deficiência:

Não posso concordar com que pessoas como eu e o Paulo Becker tenhamos que ser, durante o restante de nossas vidas, usuários da política de assistência e considerados excluídos, porque somos cidadãos e pessoas capazes de produzir e de ter a nossa oportunidade no mercado de trabalho. (BECKER, na reunião 0535/99).

Diferentes expressões institucionais se manifestaram nesse cluster debatendo, ao nível do *policy core*, a gravidade dos problemas sociais e o tamanho do gasto destinado ao seu enfrentamento. Estiveram presentes parlamentares, sobretudo da oposição, representantes dos entes subnacionais, bem como da comunidade acadêmica e da Igreja Católica. Atores governamentais não se fizeram diretamente presentes, mas antes foram retratados nas menções dos deputados e outros representantes da sociedade civil. Através do olhar desses atores nota-se um reconhecimento comum quanto à existência de um sério problema social. O diagnóstico da gravidade da situação esteve relacionado, por um lado, à qualificação da pobreza e suas questões correlatas — a desigualdade e, sobretudo, o desemprego e — enquanto questões crônicas preocupantes. Por outro lado, à constatação de uma inadequada atuação do governo no seu enfrentamento, retratada sobretudo na insuficiência de recursos para a área social. Aqui o juízo difere do proferido por Augusto de Franco, de que o governo dispunha de recursos suficientes, mas gastava-os mal.

O cluster seguinte é o de número 5, correspondendo a 12,5% da rede (Figura 28). Como se pode observar abaixo, ele revela um debate que tem como foco, ao nível do *policy core*, a crença de que é negativo a política social ser vista como beneficência, ou seja, a crítica ao assistencialismo.

Figura 28 – Cluster 5 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

A Tabela 31 mostra que a crítica partiu praticamente de atores da sociedade envolvidos com a área de assistência social. Defenderam a ideia: as professoras do curso de serviço social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal de Santa Catarina, Berenice Couto Rojas e Beatriz Augusto Paiva; a professora e pesquisadora na área de política social Maria Lucia Werneck Vianna, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; a presidente do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Elaine Behring; e o representante da Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo, Glauco Pereira dos Santos.

Tabela 31 – Conexões do nó PC.Significado.Beneficência- no Cluster 5, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Destino	Nó Origem	Peso Aresta
PC.Significado.Beneficência-	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil-	2
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.PUCRS.ProfServSocial.BereniceCoutoRojas	2
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.UFRJ.Prof.MªLuciaWerneckVianna	2
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.CFESS.Presidente.ElaineRossettiBehring	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.UFSC.ProfServSocial.BeatrizAugustoPaiva	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.GovMun.SecAssistênciaSocialSP.GlaucoPereiraDosSantos	1

Fonte: a autora (2020).

No campo conceitual, Beatriz Augusto Paiva buscou diferenciar filantropia de política social, uma vez que entidades beneficentes que prestavam serviços assistenciais com financiamento público eram denominadas “filantrópicas”. O termo seria problemático, pois camuflava a fonte de financiamento. Em 2000, no II Seminário Nacional de Assistência Social, a pesquisadora disse que

O campo da filantropia não é o da política pública; são campos distintos. A filantropia é a doação, a caridade, faz-se com recurso próprio, não com recurso público. Não fazemos caridade com dinheiro público. Então, não é correto estabelecer essa relação sob o guarda-chuva da filantropia. (PAIVA, na reunião 0741/00).

Noção similar é retomada pelo secretário municipal Glauco Santos no final do governo Cardoso, durante o Seminário Avaliando o Controle das Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social: “as grandes entidades privadas de saúde e de educação ganharam, depois da

LOAS, numa lei esparsa qualquer, o muito estranho nome de ‘entidades beneficentes de assistência social’. Isso traz a idéia do favor, da benemerência, a oposta noção de direito.” (SANTOS, na reunião 0937/02).

Berenice Rojas esteve presente no mesmo evento que Beatriz Paiva, compondo a mesa com Augusto de Franco e buscou contrapor os argumentos do conselheiro. No entendimento da professora, a filantropia e a transferência de responsabilidades ao terceiro setor se opunham ao que rezava a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁸⁴, na medida em que esvaziavam o sentido da política social como “direito do cidadão e dever do Estado”. Por um lado, a lógica da filantropia não era a do “direito” e estava historicamente associada, no Brasil, ao clientelismo e ao paternalismo, devendo ser evitada na assistência social:

É preciso que todo esse entulho que temos em relação à história assistencial no País seja discutido com clareza, com transparência, para que possamos realmente evitar repetir os erros que cometemos. Na verdade, essa lógica da doação, da benemerência, tem resultados claros na sociedade hoje. Nós sabemos que ela remete a recriar situações de dependência, de submissão, situações que colocam a população no papel de receptor, nunca de protagonista. A filantropia, nesse sentido, não tem espaço na discussão da assistência social. A filantropia hoje está constituída dentro do conceito de doação. (ROJAS, na reunião 726/00).

O protagonismo da sociedade civil, atualizado na exaltação ao terceiro setor, para Rojas esvaziaria o “dever” do Estado, visto que este deveria se retirar e dar espaço à sociedade civil. A crítica à filantropia vinha acompanhada da desaprovação da sociedade civil como responsável pelo problema (ver Tabela 31). Este aspecto também havia se evidenciado na fala da presidente do CFESS, Elaine Behring, durante o Seminário Nacional Assistência Social, em 1999. Para ela, um dos efeitos colaterais da reforma do Estado era a desprofissionalização que vinha associada ao “voluntariado”:

Outro aspecto crítico da reforma é o programa de “publicização”, que se expressa na criação da agências executivas, nas organizações sociais e na regulamentação do terceiro setor e que também se combina, nessa nova arquitetura institucional, com o serviço voluntário, o qual desprofissionaliza a intervenção nessas áreas e as remete ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos por meio de um trabalho voluntário não remunerado. (BEHRING, na reunião 0535/99).

Se o governo não deveria delegar à sociedade civil a responsabilidade pela política assistencial, precisava, por outro lado, dar abertura a participação popular na formulação de políticas. Outra crítica de menor expressão no cluster, também carregada pela assistência social, foi a de que “O Governo não abre o debate, não ouve a sociedade”, como referiu Ana Lígia Gomes, assistente social e ex-conselheira do CNAS, no II Seminário, em 2000. Sua principal crítica era a de que atores qualificados como os do CNAS não eram ouvidos pelo governo:

⁸⁴ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

[...] essas leis são feitas, desculpem-me, por quem não entende do assunto, pela burocracia governamental que não entende nada do assunto. [...] Então a sociedade não participa do debate. O CNAS, um ator qualificado, parece que está aí só para executar, parece que ele não tem nada com isso. ‘Saiu mais um decreto e vamos executar’. O CNAS tem de se pôr como o ator que é. [...]. As leis vão sendo aprovadas como uma seqüência de coisas malfeitas. Tão malfeitas que as entidades têm de questioná-las na Justiça. E ganham, se não por mérito, pela forma, porque são malfeitas, feitas por pessoas que não entende do assunto, meia dúzia de burocratas. [...] Chamo a atenção para a ausência de debate, de que sou testemunha. Nós, conselheiros do CNAS, fomos atropelados. Quero dar para vocês o testemunho de que a lei das OSCIPs foi feita sem que o CNAS participasse qualificadamente do debate. Era fundamental. Essa lei foi feita no Comunidade Solidária, foram ouvidas muitas ONGs, mas não se ouviu o CNAS adequadamente. (GOMES, na reunião 0741/00).

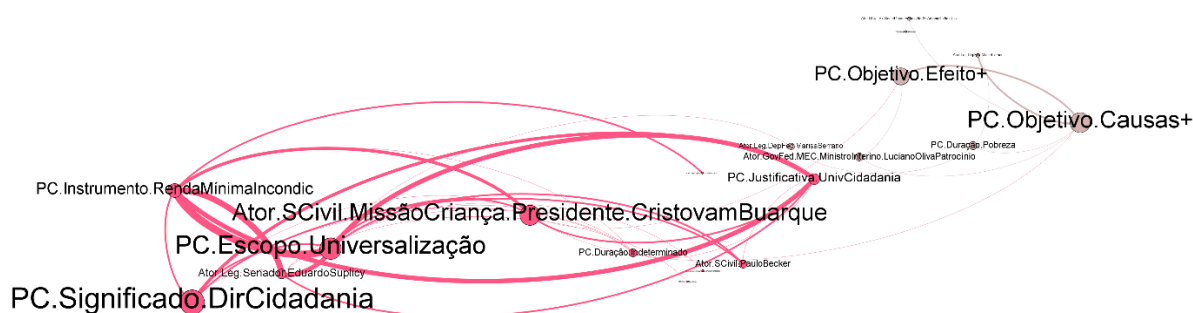
A reivindicação da assistência social era principalmente a de que o governo ouvisse os conselhos. Ao final do mandato de Fernando Henrique, em novembro de 2002, Paiva sustentou que os atores governamentais deveriam “se tornar permeáveis e aceitar e trabalhar democraticamente as decisões soberanamente tomadas nos conselhos.” (PAIVA, na reunião 0937/02). No Seminário Avaliando o Controle das Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social, ao falar das expectativas para os próximos quatro anos sob o governo de Lula, ela deixou evidente o desejo de participação da assistência social no governo:

A agenda da assistência social é grande, tanto para esta Casa quanto para o Poder Executivo, e ela não pode ser pensada apenas por aqueles que vão ocupar os cargos no Governo Federal. Vamos continuar fazendo barulho, mas com mais racionalidade, com mais organização, porque queremos participar deste Governo, e há muito o que fazer [...] Não há parâmetro para se discutir os próximos quatro anos com os problemas que temos hoje. Ou começamos sendo bastante críticos ou tentamos resolver ponto a ponto, o que não será suficiente para avançarmos. (PAIVA, na reunião 0937/02).

Note-se que nesse cluster também não houve participação de atores governamentais. Mas diferentemente do anterior, que agregou atores de diferentes setores, aqui a discussão é dominada pelos profissionais da assistência social, que defenderam em uníssono a inscrição, no Estado, da política de assistência social, conforme prescrito pela CF/88. Seus principais argumentos foram a crítica à tradição filantrópica e ao recuo do Estado em favor da sociedade civil, juntamente com a necessidade de se profissionalizar a área, sobretudo, dando espaço aos atores qualificados como os do CNAS. Somente recusando o histórico assistencialismo, tarefa para o qual esses profissionais estariam preparados, seria possível implementar efetivamente a lógica do direito do cidadão e dever do Estado nas políticas da área. Se o governo FHC até então não havia se demonstrado inclinado a atender tais vindicações, a expectativa era a de que o próximo viesse a acolhê-las.

Indo adiante na análise, tomam-se os clusters de número 3 e 0 (Figura 29), que juntos correspondem a 13% da rede e representam discussões mais localizadas. Como seu debate se interconecta significativamente, eles são examinados em conjunto.

Figura 29 – Clusters 3 e 0 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

No debate configurado no cluster 0 (à direita, em cinza), os discursos dos atores revelam o apreço pelos programas de renda mínima vinculados à educação pela medida em que o modelo produzia alívio da pobreza, mas principalmente visavam suas causas (ainda que não se tenha exprimido da forma enfática como o fez Augusto de Franco, na discussão do cluster 4). Isso é perceptível na fala do, na época, presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB), sobre o apoio do governo federal aos municípios que dispunham de programas do tipo, no Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação:

Se, de um lado, louvo a iniciativa da renda mínima; de outro, como Presidente da Câmara dos Deputados e integrante deste Congresso Nacional, tão preocupado com as questões nacionais, almejo que, em breve, em face do desejado desenvolvimento do País, não se cogite mais a renda mínima, porque ela, na verdade, tem um sentido promocional, na medida em que incentiva as famílias que colocam seus filhos na escola, mas, ao mesmo tempo, um sentido assistencial, em face das carências do povo brasileiro. Tenho certeza de que nós, Deputados e Senadores Federais interessados no tema, estaremos muito propensos a incentivar o tema da renda mínima, enquanto necessário for, e almejar, como acabei de salientar, o desenvolvimento do País, para que não seja mais necessário esse tipo de atividade governamental. (TEMER, na reunião X_0255/00).

Nesse evento, a crença também se manifestou no discurso do Ministro Interino da Educação, Luciano Oliva Patrocínio, situando a educação como instrumento futuro de inclusão produtiva. Ele sublinhou que esse tipo de política

alia a assistência social no presente ao investimento no futuro, uma vez que permite às famílias mais pobres enviarem seus filhos à escola e, com isso, dar-lhes condições de virem a se tornar adultos melhor inseridos no mercado de trabalho e na distribuição de renda das futuras gerações do Brasil. (PATROCÍNIO, na X_0255/00).

A fala de Temer também abriga a ideia de que a política deve ser mantida enquanto perdurar a situação de pobreza, como medida temporária. A lógica básica é a de que se dando hoje as condições educacionais para que as crianças pobres possam futuramente participar do mercado de trabalho, esse tipo de programa assistencial torne-se obsoleto, podendo ser

descontinuado. O raciocínio foi endossado pela deputada federal Marisa Serrano (PSDB), condicionando a possibilidade de extinção do programa, à participação ativa das famílias:

Portanto, é necessária a participação ativa da família e da sociedade, não só conhecendo o programa e o projeto, para apoiá-los, mas, principalmente, fazendo com que ele não se perpetue, sendo necessário apenas enquanto as condições de pobreza das famílias continuarem. (SERRANO, na reunião X_0255/00).

No cluster de número 3 (à esquerda, na cor rosa), observa-se um posicionamento contrastante. O direito à cidadania é mobilizado para justificar o instrumento da renda mínima como política de natureza permanente, incondicional e universal. Os principais expoentes dessas crenças neste cluster foram Cristovam Buarque, então no papel de presidente da ONG Missão Criança, e o senador Eduardo Suplicy. No mesmo seminário, Suplicy ressaltou o caráter incondicional da sua proposta:

Mas isso, no meu entender, deve ser posto e universalizado para que ainda no século XXI, se possível na primeira década, possamos passar o quanto antes para o direito universal de todas as pessoas, não importa a sua origem, raça, sexo, condição civil, socioeconômica, terem a possibilidade de receber uma quantia que seja tantos reais por mês. (SUPLICY, na reunião X_0255/00).

No dia seguinte, a pesquisadora Lena Lavinias (IPEA/OIT) (cluster 7), se manifestou também em favor da incondicionalidade: “[...] quando o Senador Eduardo Suplicy insiste no Programa de Garantia de Renda Mínima, sem condicionamento à participação nisso ou naquilo, essa idéia toda de work fair, que se generalizou muito no mundo hoje, acho que ele tem razão.” (LAVINAS, na reunião X_0265/00).

Ainda que o senador tenha sido enfático quanto a esse ponto, ele também acolheu, em caráter temporário, o atributo condicional imposto pela vinculação da renda mínima à educação, manifestando um apoio ambíguo (ou uma não oposição) à política existente, mesmo que essencialmente oposta à sua proposta (conforme observado por Tomazini, 2016):

[...] ressalto que constitui um instrumento fundamental, diferentemente do que aqui disse o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, que avalia que se pode ter um instrumento de renda mínima associado à educação como um passo que, em breve, poderá desaparecer, o direito inalienável de todas as pessoas partilharem da riqueza da Nação, com a instituição de uma renda como um direito à cidadania, inclusive na direção de termos, primeiro, uma renda mínima associada à educação, mas mais e mais todos os brasileiros e todas as pessoas residentes no Brasil terem direito a uma renda básica como um direito universal. (SUPLICY, na reunião X_0255/00).

Já Cristovam Buarque demonstrou apreço por ambos os tipos de políticas. Tratava-se de duas propostas diferentes que podiam coexistir, desde que separadas, pois uma se referia a direitos individuais e outra a direitos coletivos. Defensor da transferência monetária condicionada à educação, ele proclamou, na ocasião:

Deve haver renda mínima para todas as famílias do País - como o Senador Eduardo Suplicy sempre defendeu -, e não tem que estar vinculada à educação. Renda mínima

- como ele bem disse - é um direito de quem nasce. Receber um pedacinho da renda do Estado, do País, da população como um todo. É um direito! Solteiro, velhos sem filhos na escola, casais sem filhos na escola, todos têm que ter direito à renda mínima. A renda mínima é uma necessidade de sobrevivência. Pagar para que a criança estude é uma necessidade da sociedade. O beneficiário da renda mínima é o indivíduo; o beneficiário da educação é a sociedade, é a coletividade, é o País inteiro. (BUARQUE, na reunião X_0265/00).

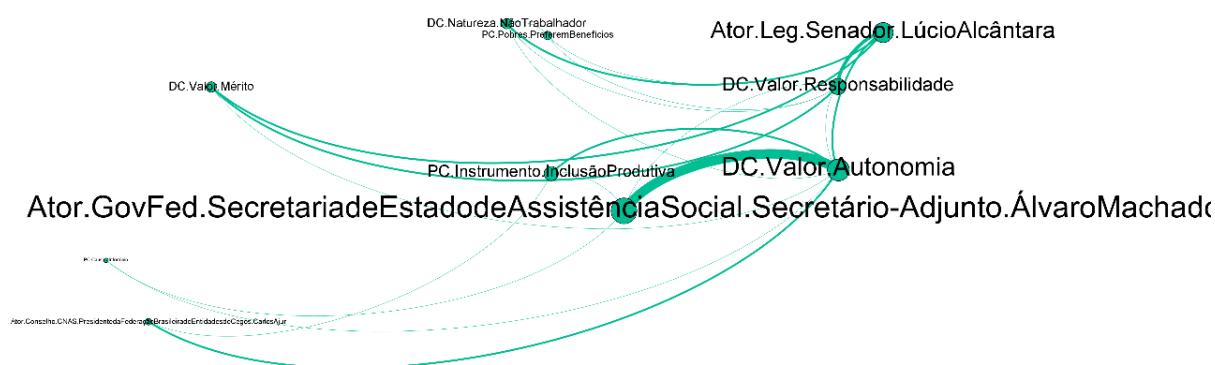
Outro aspecto que vale ressaltar em Suplicy é a mobilização da liberdade como valor fundamental, para dar amparo à sua proposta. Para ele, a renda mínima surge como uma questão de liberdade especificamente no sentido seniano (SEN, 1999), o da liberdade econômica: “A falta de liberdade econômica pode resultar em dependência social, da mesma maneira que a falta de liberdade política e social acaba também resultando em dependência econômica.” (SUPLICY, na reunião X_0255/00).

Os debates dos clusters 3 e 0 contrapõem, no nível do *policy core*, duas visões que também haviam se observado na análise do cluster 7. De um lado, há a compreensão da política social como um direito universal de cidadania, desvinculada do cumprimento de qualquer condição, porque não deposita seu foco especificamente sobre a mitigação da pobreza, mas sobre o direito de todo cidadão de participar da riqueza da nação, o qual garante-lhe liberdade econômica. A responsabilidade recai sobre Estado, que tem o dever de prover a renda diretamente, enquanto o cidadão tem o direito de recebê-la. De outro lado, a ausência de liberdade econômica é vista como resultado da dificuldade dos indivíduos auferirem a própria renda, devido principalmente a deficiências educacionais do passado. Recai sobre o Estado a responsabilidade indireta de, por meio da renda mínima, garantir que as famílias pobres viabilizem, hoje, condições educacionais às suas crianças, para que elas possam, no futuro, superar sua condição de pobreza. A responsabilidade, aqui, é compartilhada com as famílias, mediante o entendimento de que sem o incentivo da renda mínima, elas não cumpririam o compromisso.

Em suma, o foco da proposta calcada na ideia do direito é sobre todos os cidadãos adultos, no aqui e agora, de modo permanente, com a responsabilidade incidindo sobre o Estado. A renda mínima, aqui, é uma política direta de liberdade econômica. Já o foco da proposta do “incentivo” é sobre as crianças pobres, visando a solução do problema no longo prazo, de modo intergeracional, temporário e com responsabilidades compartilhadas entre Estado e cidadãos. Nessa acepção a renda mínima é instrumento indireto de promoção da liberdade econômica. Foi este último o posicionamento demonstrado pelo único ator governamental do cluster, o Ministro Interino da Educação, Luciano Patrocínio.

O último cluster dessa rede é o de número 6 (Figura 30). Ele se distingue dos demais, sobretudo, por concentrar a maioria das crenças do *deep core* mapeadas no período Cardoso, reunindo valores fundamentais e crenças a respeito da natureza humana. Embora esses aspectos tenham aparecido menos na rede (o cluster conforma apenas 7% dela), eles constituem fundamentos normativos que dão o “tom” do debate no período, em seu nível mais profundo, sedimentando aspectos vistos anteriormente.

Figura 30 – Cluster 6 da rede Cardoso



Fonte: a autora (2020).

Como se pode visualizar na figura acima, o valor fundamental da autonomia é a crença que mais se destaca nesse cluster. A ela estão conectados os valores da responsabilidade, do mérito e a crença de que as pessoas não podem ser desestimuladas a trabalhar. O mais enfático defensor da autonomia, como evidencia a espessura da aresta e a Tabela 32, é Álvaro Machado, então Secretário-Adjunto de Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

Tabela 32 – Conexões do nó DC.Valor.Autonomia no Cluster 6, no período Cardoso (1999–2002)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
DC.Valor.Autonomia	Ator.GovFed.SecrAssistênciaSocial.Secretário-Adjunto.ÁlvaroMachado	7
DC.Valor.Autonomia	Ator.Leg.Senador.LúcioAlcântara	2
DC.Valor.Autonomia	Ator.Conselho.CNAS.PresdaFedBrasCegos.CarlosAjur	2
DC.Valor.Autonomia	PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	2
DC.Valor.Autonomia	DC.Natureza.NãoTrabalhador	1
DC.Valor.Autonomia	DC.Valor.Mérito	1
DC.Valor.Autonomia	DC.Valor.Responsabilidade	1
DC.Valor.Autonomia	PC.Causas.Infortúnio	1

Fonte: a autora (2020).

O secretário compôs a mesa A reforma do Estado e a rede de assistência social e proteção social, durante o encerramento do Seminário Nacional de Assistência Social, de 1999, ao lado dos professores Vicente Faleiros, Ivanete B. Ferreira (UnB), Gilson Dayrell (CNAS) e Elaine Behring (CFESS). Em sua fala, ressaltou que o novo paradigma instituído na CF/88 e na LOAS veio substituir o padrão paternalista e caritativo, estabelecendo como norte o desenvolvimento social, apoiado na promoção humana. Nesse sentido, disse que os

benefícios prestados pela assistência social não podem ser encarados como algo permanente. Mas, sim, que o indivíduo possa sair da sua condição de indigência, sendo ele próprio autor de sua transformação. Todos os sujeitos, todos os cidadãos são capazes de ser autores de sua própria transformação. O Estado, até mesmo em uma ação inicial, pode assisti-lo; só que, fundamentalmente a partir desse novo paradigma, tem o dever e a obrigação de fazer com que essa ação seja de política pública, a fim de que a transformação desse indivíduo ocorra a partir dele próprio. (MACHADO, na reunião 0535/99).

Nota-se novamente a ideia de fornecer condições temporárias de transformação para que, no futuro, os indivíduos pobres consigam, por si mesmos, superar a pobreza. Oportunizá-las era respeitar a condição de cidadania dos pobres, diferentemente de ajudá-los em uma relação clientelista.

O foco de Machado também foi sobre a inclusão produtiva como um direito de cidadania, já que “todas as pessoas deste País têm o direito de produzir e de consumir. Isso é um direito inalienável do cidadão” (MACHADO, na reunião 0535/99). Nesse sentido, fornecer benefícios feriria a dignidade das pessoas:

Entretanto, estamos continuando a fornecer benefício para essas pessoas. Isso é um erro de Estado. Por quê? Porque essas pessoas, na maioria dos casos - volto a dizer - são capazes. E o Estado precisa ter a responsabilidade de inseri-las no mercado de trabalho mediante uma capacitação, uma qualificação profissional; elas vão receber muito mais do que esse mísero salário mínimo, vão sair do benefício pela porta da frente, pela porta da dignidade humana. (MACHADO, na reunião 0535/99).

Também para o secretário, “a questão social jamais pode[ria] ser superada unicamente pela ação do Estado”, de modo que Estado e sociedade deveriam atuar em parceria, unindo, na política social, direitos e deveres. A autonomia não era simplesmente uma forma de respeitar a cidadania, mas incluía chamar as famílias à responsabilidade, outro valor fundamental:

Direito e responsabilidade social constituem os dois lados da mesma moeda. O Estatuto da Criança e do Adolescente é muito claro em relação a isso, quando explicita que a todo direito corresponde uma responsabilidade da família e do respectivo grupo social, ou seja, uma responsabilidade social solidária. (MACHADO, na reunião 0535/99).

O senador Lúcio Alcântara (PDT) também demonstrou compartilhar a crença, ressaltando, no Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação, que esse tipo de programa possuía “um componente ativo, a família. Não é um programa meramente

paternalista, de transferência de dinheiro para famílias pobres, miseráveis.” (ALCÂNTARA, na reunião X_0255/00). O fomento à responsabilização das famílias teria o benefício de não gerar desincentivos ao trabalho. Essa atitude, inclusive, consistia, para ele, em uma espécie de critério de distinção entre pobres que “querem e não querem ser ajudados”. Sua fala integra os valores da autonomia, da responsabilidade e do mérito, bem como a crença de que o ser humano em geral, e os pobres em particular, preferem receber benefícios do que trabalhar:

Na Inglaterra, por exemplo, o programa social do governo trabalhista de Tony Blair leva em grande conta o desejo e a participação ativa do pobre, do excluído, para sair da pobreza e da exclusão. É algo como ajudar a quem quer ser ajudado, a quem também entra com sua participação nesse processo, por mais pobre e miserável que seja. No caso, a participação da família é colocar a criança na escola. E isso também nos ajuda a evitar um problema dos programas de renda mínima: o fato de que a renda perene desestimule a procura autônoma da renda. O Senador Eduardo Suplicy, aliás, aponta esse problema no seu projeto e propõe uma solução. Quer dizer, como o indivíduo tem renda garantida e segura, não tem estímulo para procurar renda que, inclusive, contribua para melhorar sua condição. Então, no caso, a procura se dá via educação, colocando as crianças na escola. (ALCÂNTARA, na reunião X_0255/00)

Uma distinção entre pobres que teriam e que não teriam o direito de acessar os serviços de assistência social também é feita por Álvaro Machado. Baseado no argumento de que

todos são capazes de ser autores de sua própria transformação [...] [com] raríssimas exceções, aquelas pessoas que, por sua idade ou condição de deficiência, podem obviamente estar impedidas biologicamente de entrar no processo de autopromoção social, humana, e se transformarem (MACHADO, na reunião 0535/99),

o secretário faz uma interpretação da LOAS, de que a assistência social é uma política focalizada e não universal, concepção que vai na contramão das colocadas pelas assistentes sociais. Ele disse:

Mas continuo achando que a leitura que faço, seja da LOAS, seja da política, é no sentido de que a política nacional de assistência social é universal para os que dela necessitam. [...] Universalização entendida como algo para todos. Será que é assim? Entendo que não. Aí é que está a questão conceitual da focalização: quem tem direito a colocar o filho na creche é a mãe carente, a mãe que está com o filho desnutrido, que está no processo de exclusão social, não a pessoa que simplesmente, por interpretar que a política é universal, vai lá e exige esse direito. (MACHADO, na reunião 0535/99).

Em síntese, o conjunto de valores e crenças fundamentais sobre a natureza humana evidenciados nesse cluster podem ser ilustrados no popular ditado de que “melhor do que dar o peixe é ensinar a pescar”. A autonomia — associada à responsabilidade, ao mérito e ao valor do trabalho —, aplicada ao contexto de discussão de políticas de combate à pobreza, é colocada como direito de cidadania e promoção humana das pessoas pobres, mas em algumas colocações parece guardar também uma intenção pedagógica. A política social, nessa acepção, revela pretensões educativas, no sentido de guiar seu comportamento em direção a escolhas benéficas ao coletivo, a si próprios e a suas famílias.

Como visto anteriormente, a responsabilidade é compartilhada entre Estado e indivíduo para que não se “corra o risco” de promover ações meramente compensatórias, mas de superação da pobreza. Essa concepção se contrapõe, por exemplo, à defendida por Suplicy e Lavinias, como explorado nos clusters 7, 3 e 0, em que a ênfase recai sobre o direito, em si, de cidadania, e o comportamento é confiado às decisões individuais dos cidadãos, pobres ou não.

Os debates exibidos em cada um dos oito clusters examinados revelam os principais focos de discussão do subsistema no período Cardoso, desvelando a sua estrutura normativa basilar. Em geral, os assuntos se distribuíram de maneira bastante proporcional, não havendo discussões demasiadamente destacadas em relação umas às outras.

Resumidamente, o foco do debate exibido pelo cluster de número 8, que ocupou grande parte das discussões, foi a educação como meio preferencial de superação da pobreza e de desenvolvimento do país. Associada à transferência de renda, incutiu-se ao instrumento a ambição de desenvolver capital humano entre os pobres. A opção por uma política focalizada também se beneficiou do argumento da eficiência, no sentido de que direcionar os recursos aos que mais precisavam era a forma mais efetiva de resolver o problema. Foram emblemáticos defensores dessas concepções, organizações internacionais como a Unesco, o BIRD e o BID, e o economista do IPEA, Ricardo Paes de Barros. No âmbito governamental, as crenças encontraram espaço no Ministério da Fazenda, chefiado por Pedro Malan.

O cluster 7 também mostrou um debate de relevante expressão, sobre a integração da renda mínima com outras políticas. Isso foi defendido mediante diferentes argumentos: o da eficiência, visando otimizar o gasto e evitar sobreposição de ações; o da superação autônoma da pobreza, buscando habilitar as famílias pobres a fazerem boas escolhas; e o da cidadania, preocupado em garantir a todos o acesso a serviços sociais básicos. Partidários da focalização e da universalização reivindicaram uma política de cobertura abrangente, mas revelaram diferenças quanto às propostas de financiamento, devendo este se acomodar aos recursos disponíveis, ou ser alargado via reformas estruturais ou compartilhamento entre entes. Foram representados parlamentares, entes subnacionais ligados à assistência social e à educação, a OIT e, do governo, o Ministério de Previdência e Assistência Social e do Planejamento. Estes últimos se inclinaram à cobertura ampla e ao emprego eficiente e racional de recursos, cofinanciado por entes subnacionais e a sociedade civil.

O cluster 4, praticamente tão expressivo quanto os primeiros, expôs as principais pautas defendidas pelo deputado federal Eduardo Barbosa e pelo membro do Comitê Executivo do Comunidade Solidária, Augusto de Franco. Ocupados em discutir a responsabilidade pelo problema, seus argumentos apontaram para o apoio ao protagonismo da sociedade civil e para

a crítica à ineficiência do Estado, que deveria assumir sua responsabilidade, sobretudo via financiamento, apoiando a implementação de programas pela sociedade. João Azevedo Bringel, Diretor de Programas Sociais no Ministério do Orçamento e Gestão, seguiu a mesma linha.

O cluster 2 repercutiu as interlocuções em torno dos principais problemas sociais e os recursos disponíveis para enfrentá-los. Foi também um debate expressivo, embora menos que os anteriores. A pobreza e outras questões a ela relacionadas foram reconhecidas como graves problemas públicos que não estavam sendo abordados adequadamente pelo governo, sobretudo em razão da carência de recursos. Integraram a discussão parlamentares, representantes de entes subnacionais, da comunidade acadêmica e da Igreja Católica. Atores governamentais não marcaram presença nesse debate. Destaca-se que o tema do gasto social que deveria ser ampliado, embora mais localizado nesse cluster, não ficou restrito a ele. Como crença de maior intermediação da rede, ele perpassou todo o debate, sendo ponto comum entre atores implicados em distintas discussões, envolvendo, por exemplo, a escassez de recursos para o financiamento da assistência social e dos serviços universais e a preocupação com o gasto racional nas políticas de transferência de renda.

O cluster 5 revelou uma discussão moderadamente notória no subsistema, liderada basicamente pelos profissionais da assistência social. Eles centraram seus argumentos na crítica à tradição filantrópica, no recuo do governo em favor do protagonismo da sociedade civil e na sua falta de abertura aos atores qualificados na elaboração de políticas da área.

Os clusters 3 e 0, juntos, expuseram um embate também considerável no subsistema entre as propostas condicionada e incondicionada de renda mínima. A primeira teve Cristovam Buarque como principal defensor e o Ministro Interino da Educação, Luciano Patrocínio, como apoiador. A segunda teve o senador Suplicy como patrocinador. Na proposta condicionada, a renda mínima era vista como instrumento indireto de promoção da liberdade econômica e seguia a lógica do “incentivo”, visando solucionar a pobreza intergeracionalmente, mediante uma política temporária compartilhada com as famílias. A proposta da renda mínima incondicional era a de uma política direta de liberdade econômica, baseada no direito dos cidadãos em participar da riqueza da nação, assumindo caráter permanente e de dever do Estado.

O cluster 6, por fim, mostrou discussões mais esparsas, centradas no nível do *deep core*, mas que fundamentam em um nível mais profundo os demais assuntos. Destacaram-se os valores fundamentais da autonomia, associada à responsabilidade, ao mérito e à crença de que as pessoas, sobretudo as pobres, tendem a se acomodar ao receber benefícios, desestimulando-se da busca do trabalho. A política social adquiriu caráter pedagógico para os pobres com

capacidade laboral, de modo a que pudessem fazer escolhas melhores. O principal defensor dessas crenças foi o secretário executivo do MPAS, Álvaro Machado.

5.3.2 As discussões do período Lula (2003–2010)

A rede do período Lula apresenta apenas um componente e é mais integrada em sua totalidade do que a anterior. Isso significa que mesmo sendo possível identificar discussões peculiares a cada cluster, há significativas interconexões entre os debates. No entanto, analiticamente é possível abordá-las em separado, destacando-se os atores mais proeminentes em cada discussão. Quando necessário, interconexões entre clusters são realçadas.

Essa rede é composta por seis clusters, identificados por números de 0 a 5, cuja participação na rede é disposta na Tabela 33.

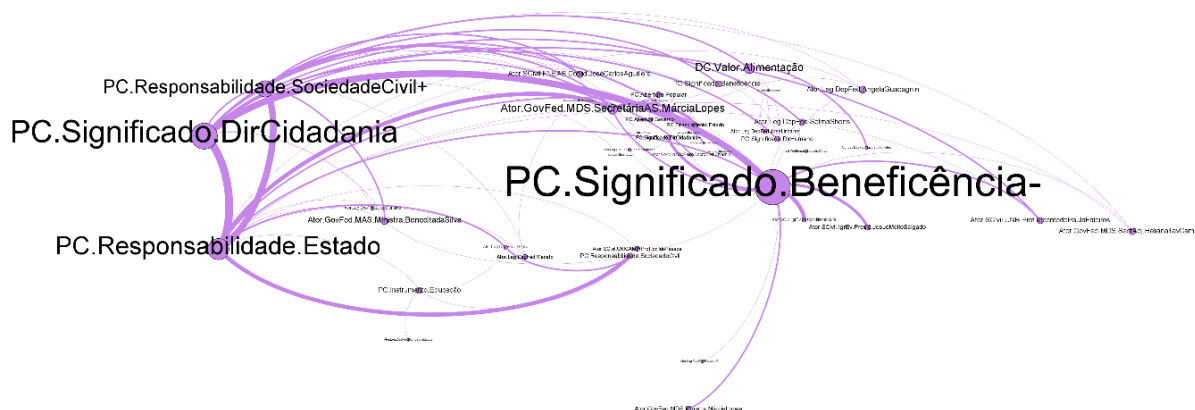
Tabela 33 – Proporção de cada cluster na rede Cardoso (1999–2002)

Número do Cluster	Proporção da Rede (%)
0	26,09
1	24,84
2	21,12
5	15,53
4	9,32
3	3,11
Total	100

Fonte: a autora (2020).

O cluster 0 (Figura 31) é o que retrata a maior parte das discussões. Destacam-se as centradas no significado e na responsabilidade em relação à pobreza, ao nível do *policy core*.

Figura 31 – Cluster 0 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

A recusa à ideia de que política social deve ser uma questão de beneficência, ou seja, a rejeição ao assistencialismo, é a crença de maior centralidade no conjunto da rede e a de maior intermediação, revelando-se assunto extremamente mobilizado em várias das discussões. Observada localmente, ela também se vincula a uma grande variedade de atores, conforme apresenta a Tabela 34.

Tabela 34 – Conexões do nó PC.Significado.DirCidadania no Cluster 0, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Significado.Beneficência-	PC.Significado.DirCidadania	6
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.IgrEv.Pastor.NilsonMoura	4
PC.Significado.Beneficência-	PC.Significado.DirCidadania+	3
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.IgrEv.Presid.JosuéMelloSalgado	3
PC.Significado.Beneficência-	Ator.GovFed.MDS.SecretáriaAS.MárciaLopes	2
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.UnB.Prof.VicentedePaulaFaleiros	2
PC.Significado.Beneficência-	Ator.GovFed.MDS.Ministra.MárciaLopes	2
PC.Significado.Beneficência-	PC.Responsabilidade.Estado	2
PC.Significado.Beneficência-	Ator.GovFed.MAPS.Ministra.BeneditadaSilva	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.Leg.DepFed.AngelaGuadagnin	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.Leg.DepFed.SelmaShons	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.Leg.DepFed.GuilhermeMenezes	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.GovFed.MDS.SecrAdj.HelianaTavCampos	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.Leg.DepFed.EduardoPaes	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.SCivil.FNEAS.Coord.JoséCarlosAguillera	1
PC.Significado.Beneficência-	Ator.GovMun.SãoPaulo.Coord.NeiriChiachio	1
PC.Significado.Beneficência-	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	1

Fonte: a autora (2020).

Do mesmo modo que no período antecedente, o assistencialismo aparece como tradição a ser superada na política social, dando lugar à ideia de que esta é uma questão de direito de cidadania. Ambas as ideias aparecem fortemente conectadas sob os nós “PC.Significado.Beneficência-” e “PC.Significado.DirCidadania” (peso 6) ou “PC.Significado.DirCidadania+” (peso 3). Um exemplo dessa associação está no discurso da deputada Angela Guadagnin (PT), em uma audiência pública de 2003: “Ainda ouvimos muitas pessoas falarem de bondade e de caridade no atendimento a pessoas carentes, e não como um direito inserido na Constituição.” (GUADAGNIN, na reunião 1954/03). Essa combinação de crenças foi manifestada de diferentes formas, por deputados federais, pesquisadores, representantes da sociedade civil, de entes subnacionais e do governo federal.

A antipatia pelo assistencialismo não ficou circunscrita a políticas governamentais, surgindo como prática indesejável igualmente no âmbito das entidades privadas. É o que

demonstra a fala do Coordenador do Fórum Nacional de Entidades de Assistência Social (FNEAS), José Carlos Aguilera, durante o Seminário Sistema Único de Assistência Social, em 2004: “A partir de então, essas entidades foram motivadas, senão provocadas, a passar do assistencialismo para a execução direta, atuando como rede complementar e assegurando os direitos daqueles que as procuram nos diferentes serviços e projetos oferecidos.” (AGUILLERA, na reunião 1208/04). Também nesse sentido destaca-se a colocação de um representante da igreja evangélica no ciclo de debates A Igreja e os Desafios Atuais, organizado por deputados da bancada evangélica:

As igrejas têm atuado concretamente na malha social, com diversificadas iniciativas sociais, entretanto, ainda há enorme paternalismo. Chamamos aqui de paternalismo uma ação filantrópica meramente de distribuição de cestas básicas. [...] Então, o trabalho que vem sendo desenvolvido pelas igrejas ainda caminha muito nesses 2 aspectos do paternalismo e do oportunismo. Responsabilidade social quer dizer compromisso social e não simplesmente filantropia. (SALGADO, na reunião 1037/04).

Nesse mesmo evento, o pastor evangélico Nilson Moura também demonstrou inquietações quanto ao assistencialismo, mas questionando os propósitos dos programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), recém-apresentados pela Secretária-adjunta, Heliana Campos. Ele disse:

De certa forma, muitos programas desenvolvidos nos Governos anteriores e propostas novas do Governo atual estão reunidos. A minha preocupação é se esses programas também não vão criar dependência nas pessoas tidas como carentes ou necessitadas. Conheço algumas regiões do interior onde as pessoas vivem em função de uma cesta básica, do vale-gás, enfim, de um programa do Governo. Neste ou no Governo anterior, esses programas sempre são tidos, diria assim, como cabrestos de votos, e as pessoas ficam desamparadas. [...] Eu fico muito preocupado com a possibilidade de estarmos gerando outro programa assistencial que dê continuidade à dependência da população. (MOURA, na reunião 1037/04).

Como resposta, a citada secretária reforçou a expectativa de aumento dos postos de trabalho com a melhoria da economia, e que isso diminuiria o volume das transferências de renda, mas argumentou que elas representavam inclusão e cidadania, e não assistencialismo:

Nós do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entendemos que não estamos tendo atitudes assistencialistas, porque para nós uma pessoa que não tem o que comer e vai para rua pedir comida ao receber esse dinheiro está alcançando alguma inclusão. Do mesmo ponto de vista, ao darmos à criança trabalhadora [...] a Bolsa PET, de Prevenção e Erradicação, estamos incluindo-a, primeiro porque estamos tirando-a do trabalho para que ela possa dar o posto para o adulto, que é o correto, e segundo porque estamos dando a ela oportunidade de estudo, que é a porta de saída para que ela seja o cidadão que gostaríamos que todo brasileiro fosse. (CAMPOS, 2004, reunião 1037/04).

Outros atores governamentais também se esforçaram ao longo de todo o período em demonstrar que a atuação do governo federal nada tinha a ver com assistencialismo, mas com garantia de direitos. Embora nem todos integrem esse cluster, o posicionamento foi igualmente

manifestado pelo Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), José Graziano, pelo MDS, Patrus Ananias, pelo Secretário Executivo do MAPS, Ricardo Henriques, pelo Secretário de Assistência Social do MDS, Osvaldo de Azevedo, pela Ministra da Assistência e Promoção Social, Benedita da Silva e pela secretária de Assistência Social e depois Ministra do MDS, Márcia Lopes.

Essas duas crenças não foram mobilizadas somente nas discussões a respeito da política de assistência social, mas estiveram mais fortemente atreladas a ela nos discursos. Benedita da Silva, em audiência pública de 2003, em que foi convidada a apresentar a Política Nacional de Assistência Social, disse que o desenho proposto “deve[ria] contribuir para a garantia dos direitos sociais, na superação do clientelismo e do assistencialismo, marcas históricas da Assistência Social no Brasil.” (SILVA, na reunião 0661/03). Márcia Lopes (assistente social, assim como Benedita), compareceu em três ocasiões na Câmara dos Deputados, duas em 2004, como Secretária, e uma em 2010, como Ministra. Em todas elas, enfatizou o desafio de “superar, no Brasil, a idéia da assistência social como atividades pontuais, programas fragmentados, ações assistencialistas, clientelistas, e fazer com que se cumpra a lei” (LOPES, na reunião 1204/04). No Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento, em 2004, ela expôs a política de segurança alimentar e a de assistência social como direitos do cidadão e responsabilidade do Estado:

Concordo com o Deputado quando diz que este Ministério não é da benemerência. O Ministro do Desenvolvimento Social retrata, como em outras políticas sociais, o que define a Constituição brasileira: a segurança alimentar como política pública de direito e de responsabilidade do Estado e a assistência social construindo essa trajetória de ruptura com tudo o que se fez no Brasil em termos de clientelismo, de fisiologismo, de assistencialismo, de barganha, do uso e da exploração da condição de pobreza, em função da leitura que sempre se fez das ações e das práticas assistenciais. (LOPES, 2004, reunião 0649/04).

Esse aspecto também foi lembrado pelo professor Vicente Faleiros (UnB), no Seminário Sistema Único de Assistência Social: Quais as Perspectivas para a Assistência Social no Brasil?:

Quando trabalhamos na primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social queríamos um novo paradigma para os direitos sociais no Brasil; passar da cultura do favor para a cultura do direito; da cultura do assistencialismo para uma política de assistência social como dever do Estado e direito do cidadão; passar da troca da lealdade por voto para uma política de acesso universal. [...] O importante é que, com a LOAS, houve um paradigma de direitos para a assistência social, e não de favores. Nesse sentido, a proposta atual consolida essa ruptura com o assistencialismo e aponta essa marca do direito. (FALEIROS, na reunião 1204/04).

Direito de cidadania e responsabilidade do Estado também foram associações muito frequentes, o que fica evidente na espessura da aresta entre os nós “PC.Responsabilidade.Estado” e “PC.Significado.DirCidadania”. A Tabela 35 mostra que essa

foi a conexão de maior peso do primeiro. A exemplo do caso acima, essas crenças apareceram juntas exclusivamente em discussões envolvendo a necessidade de fortalecer a política de assistência social, e tiveram como fundamentação a CF/88 e a LOAS. Elas foram externadas por atores historicamente vinculados à área, como os assistentes sociais Luiza Erundina, Vicente Faleiros, José Aguillera, Márcia Lopes, além da deputada Angela Guadagnín.

Tabela 35 – Conexões do nó PC.Responsabilidade.Estado no Cluster 0, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Responsabilidade.Estado	PC.Significado.DirCidadania	7
PC.Responsabilidade.Estado	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	6
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.GovFed.MDS.SecretáriaAS.MárciaLopes	4
PC.Responsabilidade.Estado	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil	4
PC.Responsabilidade.Estado	PC.Significado.Beneficência-	2
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.Leg.DepFed.DrHélio	2
PC.Responsabilidade.Estado	PC.Financiamento.Estado	2
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.Leg.DepFed.Manato	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.GovFed.MAPS.Ministra.BeneditadaSilva	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.Leg.DepFed.AngelaGuadagnin	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.Leg.DepFed.LuizaErundina	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.SCivil.UNICAMP.Prof.EnildoPessoa	1
PC.Responsabilidade.Estado	PC.Instrumento.Educação	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.GovFed.MDS.SecrAdj.HelianaTavCampos	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.SCivil.UnB.Prof.VicentedePaulaFaleiros	1
PC.Responsabilidade.Estado	Ator.SCivil.FNEAS.Coord.JoséCarlosAguillera	1

Fonte: a autora (2020).

A Tabela 35 também mostra que outra aproximação frequente com a crença na responsabilidade estatal foi a da responsabilidade da sociedade civil, ora vista com simpatia, ora vista como “dever ser”. Essa associação, no entanto, foi restrita ao Ciclo de Debates Propostas para o Brasil, organizado pelo PDT, em 2004. O professor Enildo Pessoa, da Universidade de Campinas e o deputado federal Dr. Hélio (PDT) expressaram-se no sentido de que seria preciso combinar as duas esferas para combater a pobreza. Conforme Dr. Hélio, “Sem a participação da sociedade civil, o Poder Público não consegue combater a pobreza e erradicar a miséria, e vice-versa.” (SANTOS, na reunião 0199/04). Para Pessoa, “Esse trabalho tem de ser conjunto, dele têm de participar a sociedade política e a sociedade civil. Não acredito [...] que a sociedade política, isolada, conseguirá encontrar soluções para vencer a pobreza.” (PESSOA, na reunião 0199/04). O deputado Manato (PDT), por sua vez, demonstrou preferir a atuação do terceiro setor do que do Estado no combate à pobreza, por motivos de eficiência:

Penso até que seria bom dar oportunidade ao terceiro setor, às ONGs. E vou dizer o porquê. Qualquer coisa para o Governo Federal custa 10; para o Governo Estadual custa 8; para o Municipal cai para 6; para a iniciativa privada, as ONGs, cai para 4. Se elas forem envolvidas, haverá mais beneficiados na ponta. (MANATO, na reunião 0199/04).

O representante do Fórum Nacional de Entidades de Assistência Social (FNEAS), no referido Seminário Sistema Único de Assistência Social, situou a sociedade civil como locus de realização de direitos de cidadania, mas em uma condição suplementar ao Estado. Aguilera disse:

[...] reafirmo que as entidades da sociedade civil, Deputado Eduardo Barbosa e Deputada Angela Guadagnin, estão inteiramente à disposição para atuarem como rede complementar ao órgão gestor e também para contribuir na formulação de propostas. Esperamos com isso que Executivo, Legislativo e sociedade civil assegurem o direito de todo cidadão a diferentes políticas públicas, em especial à de assistência social. (AGUILLERA, na reunião 1208/04).

Entendimento semelhante foi proferido em distintas ocasiões pelas então secretárias do MDS, Heliana Campos e Márcia Lopes, bem como pela ministra Benedita da Silva. Contudo elas fizeram uma defesa enfática da primazia da responsabilidade do Estado na política social, incluindo, no caso de Lopes, o seu financiamento. A sociedade civil foi valorizada em seu papel histórico, mas agora deveria se reservar a uma função secundária e complementar, como ilustra a fala de Lopes, em 2004, no seminário:

A ausência do Estado ao longo da história brasileira fez com que chegássemos ao advento da Constituição com muito rigor de críticas, inclusive ao Estado brasileiro, colocando sobre ele a primazia da responsabilidade. O Estado, nas 3 esferas de governo, é o responsável pela condução, pela manutenção, pelo financiamento, pela supervisão, pelo monitoramento, pelo acompanhamento de todas as ações nas políticas sociais públicas, particularmente da assistência social. E é disso que estamos falando. Isso não tira, em hipótese alguma, a necessária parceria da sociedade civil, da grande rede que historicamente foi responsável pelo atendimento de milhões de pessoas no País na área de assistência social. Depois da Constituição, com a Lei Orgânica e cada vez de maneira mais profunda e assumida, o Estado deve conduzir e executar essa sua responsabilidade. (LOPES, 2004, reunião 1204/04).

Tendo sido exploradas as conexões neste cluster entre os nós “PC.Significado.Beneficência-”, “PC.Responsabilidade.Estado” e “PC.Significado.DirCidadania”, nota-se que os atores que argumentaram contra o assistencialismo e a favor da responsabilização do Estado têm em comum a ideia da política social como direito de cidadania. A noção de direito foi mobilizada uma vez ou outra no período para legitimar ações como as transferências monetárias do Bolsa Família e as de segurança alimentar do Fome Zero. Foi nesse último caso, até mesmo, vinculada aos direitos humanos e aos valores cristãos. Entretanto, foi no debate sobre a assistência social que a crença de que política social é uma questão de direito de cidadania cresceu como argumento, articulando-se ao da responsabilidade do Estado e à rejeição ao assistencialismo. Em outras palavras, a defesa

da assistência social como direito foi amparada pela crença no dever do Estado e pela incompatibilidade dessa obrigação constitucional com a prática assistencialista, sempre associada nos discursos negativamente, com o emprego de termos como “paternalismo”, “oportunismo”, “dependência”, “clientelismo”, “fisiologismo”, “barganha”, “exploração”, “favores”.

Quanto ao papel da sociedade civil, alguns poucos parlamentares do PDT, em um único evento, se mostraram simpáticos à ideia de fomentá-lo em caráter de parceria com o Estado ou em detrimento deste, indicando ambições de torná-la protagonista na política social, total ou parcialmente. A crença dominante, porém, foi a manifestada sobretudo por agentes governamentais, que chamaram a responsabilidade ao Estado, situando a sociedade civil como coadjuvante.

Em todo o debate observado no cluster têm-se uma grande proeminência de atores importantes do governo federal, demonstrando que ele esteve bastante presente nas discussões sobre a política social ocorridas na Câmara dos Deputados, apresentando programas e sendo interpelados por parlamentares e representantes da sociedade civil. Além disso, nota-se que muitos desses atores eram vinculados à assistência social, ativos participantes também fora do governo e com ideias bastante alinhadas a ele.

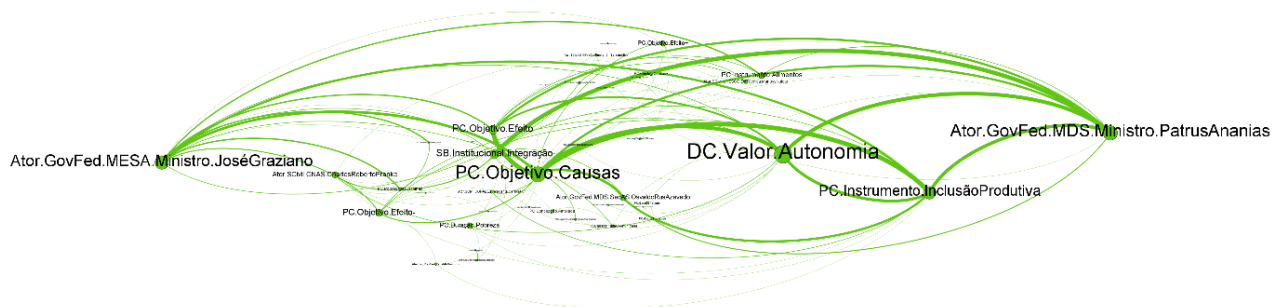
Em resumo, nesse cluster, tem-se que a rejeição ao assistencialismo foi generalizada em variadas discussões do período — incluindo práticas de entidades da sociedade civil —, e foi manifestada por atores de diferentes filiações institucionais, governamentais e não governamentais. A noção da política social como direito de cidadania foi situada como contraponto do assistencialismo e defendida por diversos atores, mas principalmente atores importantes do governo federal. O direito de cidadania, em si, foi mobilizado para legitimar ações de variadas políticas, mas principalmente para fortalecer a política de assistência social e por atores associados a essa área, dentro e fora do governo. Quando empregada junto à defesa da responsabilidade do Estado, a ideia de direito tratou exclusivamente de discussões a respeito da política de assistência social, e foi defendida por atores vinculados à área, sobretudo do governo. Quanto ao papel da sociedade civil, houve demonstrações localizadas de apreço pela sua contribuição, mas prevaleceu a crença na primazia da responsabilidade do Estado, sobretudo, na fala de membros importantes do governo federal.

Antes de passar à descrição do próximo cluster, cabe uma observação sobre um nó que aparece no atual com alguma proeminência, mas que não foi explorado: o valor fundamental da alimentação. Ele é defendido de modo abrangente, no nível do *deep core*, sobretudo por seu valor intrínseco de direito à vida. Mas a questão da alimentação é um tanto pulverizada na rede

e aparece também na discussão do próximo cluster, em que adquire traços mais concretos, surgindo como instrumento preferencial de política pública ao nível do *policy core*. Como a crença enquanto um valor fundamental acaba sendo integrada na discussão mais empírica, considerações sobre ela serão absorvidas na descrição do próximo cluster, o de número 1.

O cluster de número 1 (Figura 32) é o segundo maior da rede e revela interlocuções bastante centradas no valor fundamental da autonomia, no nível do *deep core*, bem como sobre os objetivos estratégicos da política e o instrumento da inclusão produtiva, no nível do *policy core*. Dentre os atores, destacam-se dois Ministros de Estado: José Graziano da Silva, do MESA, e Patrus Ananias, do MDS.

Figura 32 – Cluster 1 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

Como exibe a tabela 36, a autonomia esteve fortemente conectada à crença de que se deve buscar eliminar as causas da pobreza (peso 10) e moderadamente ligada à ideia de que se deve buscar seu alívio imediato (peso 5). A inclusão produtiva como instrumento preferencial de política pública — como políticas de geração de renda e qualificação para o trabalho — também aparece significativamente associada à ideia de autonomia. Esse valor fundamental foi revelado nas declarações de deputados federais, representantes da sociedade civil e do governo federal, e foi sobretudo muito presente no discurso de Patrus Ananias (peso 10), um ator que participou assiduamente de discussões na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (ver Apêndice E).

Tabela 36 – Conexões do nó DC.Valor.Autonomia no Cluster 1, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
DC.Valor.Autonomia	Ator.GovFed.MDS.Ministro.PatrusAnanias	10
DC.Valor.Autonomia	PC.Objetivo.Causas	10
DC.Valor.Autonomia	PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	8
DC.Valor.Autonomia	PC.Objetivo.Efeito	5
DC.Valor.Autonomia	Ator.SCivil.CNAS.CharlesRobertoPranke	2
DC.Valor.Autonomia	Ator.GovFed.MESA.Ministro.JoséGraziano	2
DC.Valor.Autonomia	PC.Objetivo.Efeito-	2
DC.Valor.Autonomia	PC.Duração.Pobreza	1
DC.Valor.Autonomia	Ator.GovFed.CâmaraPolSoc.AnaFonseca	1
DC.Valor.Autonomia	PC.Objetivo.Causas+	1
DC.Valor.Autonomia	Ator.SCivil.CNDI.M ^a daPenhadaSilvaFranco	1
DC.Valor.Autonomia	Ator.SCivil.ONGVisãoMundial.Dir.SergemSilva	1
DC.Valor.Autonomia	Ator.Leg.DepFed.LuizBassuma	1
DC.Valor.Autonomia	Ator.Leg.DepFed.SuelyCampos	1
DC.Valor.Autonomia	PC.Causas.FaltaOportunidade	1
DC.Valor.Autonomia	SB.Institucional.Integração	1

Fonte: a autora (2020).

Ao final de 2003, na discussão dos dez anos da LOAS, as ações do Fome Zero e principalmente do Bolsa Família apareceram nas falas de alguns atores da sociedade civil com desconfiança. As transferências de renda eram vistas como ações inócuas na resolução das causas da pobreza, como ilustra a fala do representante do CNAS, Charles Roberto Pranke: “Vale dizer também que transferência de renda por si só não resolve nada. Ela tem de estar casada com um projeto e um processo de formação e de integração da população nos meios social, econômico e cultural necessários para que de fato haja a emancipação.” (PRANKE, na reunião 2145/03). A mesma preocupação aparece na fala de Maria da Penha Franco, do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: “Não podemos passar a vida inteira transferindo recursos sem oferecer a possibilidade de essas pessoas e suas famílias deixarem de ser dependentes, para elas próprias proverem sua subsistência.” (FRANCO, na reunião 2145/03).

No primeiro ano do governo Lula, o mesmo tipo de raciocínio se manifestou na fala do ministro Graziano. Denotando uma sutil visão de tutela sobre os pobres, disse que eles precisavam ser habilitados a superar, por si mesmos, sua situação. Em abril de 2003, o ministro foi à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle prestar esclarecimentos sobre o Programa Fome Zero. Na ocasião disse:

[...] o problema da pobreza está na desorganização. Se conseguirmos organizar os pobres e dar poder às suas organizações, eles conseguirão encontrar o caminho e superar esse problema. Não podemos ter a visão de que vamos ter que dar tudo sempre. Temos que habilitá-los a sair dessa situação. (SILVA, na reunião 0352/03)

Em outro evento destinado à discussão da pobreza no nordeste, o ministro vinculou a noção de autonomia às ações ditas estruturais do Programa Fome Zero. Foi introduzida com mais consistência a visão que seria reproduzida por Ananias mais tarde, de que era necessário proporcionar tanto o alívio quanto tratar as causas da pobreza:

O segredo do sucesso do Programa Fome Zero está em 2 pontos principais: o primeiro deles é combinar medidas mais emergenciais - a idéia de quem tem fome tem pressa - com medidas estruturais. Temos a firme convicção de que não resolverá o problema da fome distribuir alimentos, mas habilitar as pessoas a produzirem seu próprio alimento ou terem um emprego, um meio de geração de renda, para que possam, com os seus próprios recursos, garantir a alimentação da família. (SILVA, na reunião 1718/03).

No mesmo ano, Ana Fonseca, membro do GT responsável pela unificação das políticas de transferência de renda na Câmara de Política Social, defendeu ações que se convertessem em “portas de saída”, de modo a tornar as famílias autônomas. Na audiência pública em que, junto com o Secretário de Assistência Social do MAPS, Ricardo Henriques, foi convidada a explicar a unificação dos programas transferência de renda, ela colocou:

Se os programas têm uma porta de entrada, temos que pensar em como as pessoas vão sair do programa. É nesse sentido aquele forte componente do programa, que Ricardo tão bem apresentou: os programas complementares, aqueles que possam criar algum horizonte de autonomia para os grupos familiares, para que os programas não encerrem um fim neles mesmos. (FONSECA, na reunião 1511/03).

Em 2004, a autonomia manifestou-se no discurso de Patrus Ananias como diretriz voltada a trabalhar as causas da pobreza, promovendo o desenvolvimento das famílias, ao mesmo tempo em não se descuidava de medidas de alívio. No seu primeiro ano de gestão, o ministro foi convocado para uma audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família, na qual apresentaria a nova configuração dos programas sociais do governo federal. Ananias se referiu a eles como “[...] políticas sociais e emancipatórias que se articulam com políticas de desenvolvimento, mas que têm também um caráter emergencial para salvar vidas humanas, em função dessa dívida histórica secular que infelizmente nosso País acumulou.” (ANANIAS, na reunião 0804/04).

A “emancipação” aparece em vários momentos no discurso do ministro, em declarações sobre políticas desenvolvidas pelo MDS. No mesmo ano, em outra audiência pública, ele foi à Comissão falar sobre a nova Política Nacional de Assistência Social e novamente evocou o valor da autonomia enquanto emancipação, dessa vez associando-a à inclusão produtiva, dando mais estrutura à proposta de priorizar as causas da pobreza, indo além de medidas emergenciais:

Com essas e outras iniciativas, como a inclusão produtiva, buscamos políticas de geração de trabalho e renda, integrando projetos mais emergenciais, para impedir a desestruturação das famílias por falta de renda; políticas mais estruturantes, emancipatórias, que possibilitem às famílias e às comunidades caminharem com as próprias pernas. (ANANIAS, na reunião 1243/04).

Em 2005, Osvaldo Russo de Azevedo, Secretário Nacional de Assistência Social do MDS, compareceu a uma reunião da Comissão Especial para debater o Plano Nacional de Juventude (PL 4530/04). Ele foi um defensor enfático da inclusão produtiva, argumentando ser preciso construir “portas de saída”, contrapondo-se abertamente à proposta da renda incondicional de Suplicy. Na sua visão, o Bolsa-Família deveria ser um programa temporário, que cessaria na medida em que houvesse perspectivas de geração de renda. Valeria a pena investir nesse programa simultaneamente “compensatório” e “estruturante”, porque ele proporcionava condições para as crianças futuramente disputarem o mercado de trabalho. Em suas palavras:

Teremos de construir a porta de saída. Um dia a família não terá mais, por exemplo, o dinheiro do PETI ou do Bolsa Família. Então precisa haver uma perspectiva de geração de renda, principalmente para os jovens. [...] Para que não restem dúvidas, esclareço que não sou adversário do Bolsa-Família. Sou a favor desse programa. Defendo a tese das políticas compensatórias estruturantes, mas não a sua permanência. Acho que temos de partir para a inclusão produtiva ou outras alternativas, como a qualificação e a formação das pessoas. Tem de haver essa transferência. Essa tese eu defendo, mas não aquela proposta por Eduardo Suplicy, que quer renda mínima para todos, inclusive V.Exa. eu acho isso um absurdo. (AZEVEDO, na reunião 1310/05).

A capacidade do Programa Bolsa Família em promover a autonomia das famílias continuou sendo um assunto bastante debatido e questionado no subsistema. Em 2006, último ano da primeira gestão Lula, o ministro Ananias foi por iniciativa própria à Comissão de Seguridade Social e Família, desta vez para angariar apoio para a aprovação do Projeto de Lei n.º 6.047, de 2005, de iniciativa do Executivo, que tratava da Lei de Segurança Alimentar. Na ocasião, ele foi interpelado por deputados a respeito de ações que viessem a extinguir a necessidade das famílias receberem transferências monetárias. Um exemplo foi a indagação da deputada federal Suely Campos (PP):

Gostaria de saber se isso está sendo acompanhado, se já existe um resultado positivo em relação à inclusão social dessas famílias, porque achamos que elas não podem ficar a vida inteira recebendo a Bolsa-Família, sem ter condições de se auto-sustentarem, de terem uma vida própria para ganhar o seu sustento. (CAMPOS, na reunião 0500/06).

Ao expor as diretrizes do projeto, Ananias novamente articulou o instrumento da inclusão produtiva como forma de combinar ações emergenciais com a “emancipação” das famílias:

Portanto, a conjugação de medidas imediatas, que garantam o acesso à alimentação adequada aqui e agora com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população, integração com políticas estruturantes e emancipatórias de capacitação e qualificação profissional, geração de trabalho e renda, apoio à agricultura familiar, cooperativismo. (ANANIAS, na reunião 0500/06).

No ano seguinte, já no segundo mandato de Lula, o ministro mais uma vez foi convocado a comparecer à comissão para apresentar as ações do Ministério. A inclusão produtiva foi exposta como instrumento de promoção da autonomia, agora no contexto da integração entre programas sociais (a integração é uma crença do nível instrumental que também compõe esse cluster com relativa relevância, como se verá adiante). A ideia foi exposta ao serem mencionados programas complementares ao Bolsa Família, como maneira de tornar as famílias autossuficientes:

Essa é a integração que estamos buscando sempre no Bolsa Família, com programas que possibilitem que as famílias se tornem auto-suficientes, através de integração com programas da economia solidária, da agricultura familiar, do PRONAF, inclusão produtiva, arranjos produtivos locais, regionais, procurando integrar as famílias nas possibilidades de desenvolvimento das diferentes regiões do nosso País. (ANANIAS, na reunião 0234/07).

Como se observa nas declarações acima, com proeminência das proferidas pelos atores governamentais, o valor fundamental da autonomia e o instrumento da inclusão produtiva estavam associados ao propósito de promover ações habilitadoras direcionadas a eliminar, ou ao menos mitigar, as causas da pobreza. Mas a todo momento, embora fosse colocado como primordial, esse objetivo foi conjugado com a noção de “quem tem fome tem pressa” — nos termos colocados por Graziano — de modo que seria preciso também garantir o alívio imediato da pobreza, mediante ações emergenciais. Este ministro fez, inclusive, questão de desvincular tais ações do indesejado assistencialismo: “Não é porque precisamos acudir alguém que está necessitado que faremos uma política clientelista, que o fará dependente ou não. Podemos criar condições para as pessoas se emanciparem.” (SILVA, na reunião 0352/03). Assim, no âmbito do Fome Zero, eram necessárias “ações emergenciais, de curto prazo, destinadas a atender àquela população faminta que não pode esperar pelas mudanças estruturais que demoram mais a acontecer.” (SILVA, na reunião 0352/03). Ananias, por seu turno, argumentou que era

[...] completamente equivocada a idéia de escolher entre dar o peixe ou ensinar a pescar. É um falto [sic] dualismo. As duas coisas se complementam. Uma pessoa que não comeu o peixe antes não vai pescar; vai cair no rio e se nele houver alguns peixes predadores as conseqüências serão trágicas (ANANIAS, na reunião 0234/07).

Dessa maneira, consoante às reivindicações de representantes da sociedade civil e parlamentares, para o governo federal, a dita “emancipação” (a superação autônoma da pobreza) era fundamental e viria, em primeiro lugar, por meio de políticas de geração de renda e qualificação para o trabalho. Ações como transferências monetárias ou provisão de alimentos, no entanto, continuaram sendo sustentadas pelo governo como necessárias enquanto perdurasse a situação de pobreza.

A combinação entre os dois objetivos estratégicos e entre a ideia de se trabalhar as causas e a inclusão produtiva fica evidente nos dados exibidos na Tabela 37 (peso de aresta 12 para as duas conexões). A conexão entre “PC.Objetivo.Causas” e “DC.Valor.Autonomia”, como apresentado na tabela precedente, também demonstra considerável peso (10).

Tabela 37 – Conexões do nó PC.Objetivo.Causas no Cluster 1, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Objetivo.Causas	PC.Objetivo.Efeito	12
PC.Objetivo.Causas	PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	12
PC.Objetivo.Causas	DC.Valor.Autonomia	10
PC.Objetivo.Causas	Ator.GovFed.MDS.SecAS.OsvaldoRusAzevedo	7
PC.Objetivo.Causas	Ator.GovFed.MESA.Ministro.JoséGraziano	7
PC.Objetivo.Causas	Ator.GovFed.MDS.Ministro.PatrusAnanias	6
PC.Objetivo.Causas	PC.Objetivo.Efeito-	3
PC.Objetivo.Causas	SB.Institucional.Integração	2
PC.Objetivo.Causas	PC.Objetivo.Efeito+	2
PC.Objetivo.Causas	Ator.GovFed.CâmaraPolSoc.AnaFonseca	2
PC.Objetivo.Causas	Ator.SCivil.CONADE.Presidente.CarlosAjur	2
PC.Objetivo.Causas	PC.Duração.Pobreza	1
PC.Objetivo.Causas	Ator.SCivil.UNESCO.DirTécnica.MarlovaNoletto	1
PC.Objetivo.Causas	Ator.SCivil.CNAS.CharlesRobertoPranke	1
PC.Objetivo.Causas	Ator.SCivil.ONGVisãoMundial.Dir.SergemSilva	1
PC.Objetivo.Causas	Ator.Leg.DepFed.ZenaldoCoutinho	1
PC.Objetivo.Causas	Ator.Leg.DepFed.LuizBassuma	1
PC.Objetivo.Causas	Ator.Leg.DepFed.JôMoraes	1

Fonte: a autora (2020).

Outro aspecto importante nas discussões, também com destaque para as falas dos atores governamentais, especialmente Patrus Ananias, foi o da integração entre políticas voltadas à população pobre, no nível instrumental da hierarquia de crenças (Tabela 38).

Tabela 38 – Conexões do nó SB.Institucional.Integração no Cluster 1, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
SB.Institucional.Integração	Ator.GovFed.MDS.Ministro.PatrusAnanias	11
SB.Institucional.Integração	Ator.SCivil.CNAS.CharlesRobertoPranke	3
SB.Institucional.Integração	PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	2
SB.Institucional.Integração	Ator.GovFed.MDS.SecAS.OsvaldoRusAzevedo	2
SB.Institucional.Integração	Ator.GovFed.MESA.Ministro.JoséGraziano	2
SB.Institucional.Integração	PC.Objetivo.Causas	2
SB.Institucional.Integração	PC.Pobres.MásEscolhas	1
SB.Institucional.Integração	DC.Valor.Autonomia	1

Fonte: a autora (2020).

Ativistas da assistência social argumentaram em favor da integração em variadas ocasiões. Manifestaram-se no período as ministras Benedita da Silva e Márcia Lopes, e por parte da sociedade, Lea Braga, presidente do CFESS, o professor Vicente Faleiros (UnB), Raimundo Matos, do FONSEAS e, pertencendo ao presente cluster, Charles Pranke, do CNAS. Pranke, como visto, foi um dos defensores da autonomia, e a integração entre programas era uma forma de promovê-la. Sua fala no evento sobre a LOAS representa as aspirações dos profissionais da assistência social, de que esta política passasse a integrar várias frentes de atuação, inclusive de inclusão produtiva:

Tenho dito sempre que a assistência social tem que dar o mínimo para acesso às demais políticas. Tem que dar condições para que o indivíduo frequente a escola, disponha de saúde, trabalho, tenha direito à profissionalização e à capacitação e assim por diante. Não dá para agir independentemente, como tem sido feito historicamente. Vemos, então, a importância da planificação e do comando único. (PRANKE, na reunião 2145/03).

Para Pranke especificamente, a integração entre programas também teria um caráter educativo, especialmente porque com a transferência de renda sozinha, por melhor que fosse, os pobres continuariam a fazer más escolhas:

Distribuir renda sem fazer uma conexão e concomitantemente um conjunto de outras ações integradas e organizadas, pode-se dar um salário mínimo por mês e a pessoa, sem conhecer a realidade, vai comprar cachaça ou sei lá o quê. Então, como casar a lógica de transferência de renda com o conjunto de outros programas? (PRANKE, na reunião 2145/03).

A pretensão de romper com programas isolados também foi expressa pelo ministro José Graziano, em seu primeiro comparecimento à Câmara dos Deputados. Ele alegou que a integração era necessária por motivos de eficiência, diante da fragmentação de programas herdados do período Cardoso:

O Governo anterior nos legou essa dispersão de recursos e de programas; faz parte da herança que recebemos. Estamos trabalhando firmemente e deveremos apresentar em breve um processo unificado, porque acreditamos que essa racionalidade administrava impõe um programa de transferência único, com várias habilitações. (SILVA, na 0352/03).

Em 2005, o Secretário do MDS, Osvaldo Azevedo, também mencionou o esforço de “integrar políticas em favor dos excluídos” (AZEVEDO, na reunião 1310/05), mas foi no discurso do ministro Ananias que a ideia se revelou como uma diretriz normativa governamental explícita. Na sua primeira reunião na Comissão de Seguridade Social e Família, evidenciou que a integração do Bolsa Família com outras políticas, incluindo as de segurança alimentar e a assistência social, era uma prescrição do Presidente Lula:

Temos promovido atividades no sentido de integrar cada vez mais. Por exemplo, integrar o Bolsa Família às políticas de assistência social. [...] Foi uma orientação clara dada pelo Presidente. S.Exa. foi muito claro comigo: é para integrar mesmo. Onde houver o Bolsa Família que chegue o apoio alimentar, com restaurantes

populares, hortas e cozinhas comunitárias, articulando a educação alimentar com as políticas de assistência social. (ANANIAS, na reunião 0804/04).

O mesmo posicionamento foi manifestado pelo ministro nas reuniões subsequentes na Câmara dos Deputados, citando o movimento de integração do Bolsa Família com outras políticas setoriais. O tema da intersectorialidade foi especialmente enfatizado na audiência pública de 2007, no sentido da promoção de uma rede integrada de proteção social. Na oportunidade, Ananias reforçou que

O Bolsa Família não é um programa isolado, mas se insere no sistema, ou mais do que isso, numa grande rede nacional de proteção e promoção social.[...] Nosso desafio é cada vez mais integrar esses programas. Tanto dentro do nosso Ministério quanto dentro do nosso Governo. Tivemos, na semana passada, na quinta-feira e ontem à tarde, duas longas reuniões lideradas e comandadas pelo Presidente da República para discutirmos políticas sociais, tendo como enfoque, entre outros, a questão da intersectorialidade. (ANANIAS, na reunião 0234/07).

Por fim, como assinalado anteriormente, a alimentação aparece aqui como instrumento preferencial de política pública. No âmbito da discussão do cluster anterior, ela foi referida por Patrus Ananias como “direito sagrado fundamental, [...] o direito à vida” (ANANIAS, na reunião 0234/07). Aqui ela aparece em sua fala como política pública, portanto, responsabilidade do Estado, que não se restringia a garantir o direito à alimentação, mas assegurar uma alimentação adequada por meio de uma política de segurança alimentar. Em 2006, durante a discussão na Câmara dos Deputados sobre a política de segurança alimentar, Ananias referiu: “Alimentação com regularidade, com qualidade, com quantidade. Não se trata de matar a fome. Trata-se de garantir um direito e de se consolidar no País um sistema de segurança alimentar e nutricional.” (ANANIAS, na reunião 0500/06).

Nessa audiência pública, o ministro situou o Bolsa Família como um programa partícipe da estratégia mais ampla do Fome Zero, juntamente com outras políticas que produziriam melhores condições alimentares. O Bolsa Família, nessa perspectiva seria mais um instrumento da política de segurança alimentar:

Consideramos, por exemplo, que o Bolsa-Família é um programa que faz parte do Fome Zero, portanto, desse sistema de segurança alimentar, porque políticas de transferência de renda, políticas de capacitação profissional, políticas de geração de trabalho que possibilitam às famílias pobres melhores condições de vida possibilitam também melhores condições de alimentação. Logo, estão dentro desse sistema mais amplo de segurança alimentar. (ANANIAS, na reunião 0500/06)

Já no início do segundo governo Lula, em 2007, o Bolsa Família aparece no discurso do ministro como principal programa de combate à pobreza, articulando-se com outras ações, inclusive de agricultura familiar. O Fome Zero, por sua vez, até então abordado em uma perspectiva nutricional ampla e estrutural, esmaece no discurso do ministro, limitando-se ao

objetivo de eliminar a fome. Ele foi mencionado como um programa que estava cumprindo essa função, podendo caminhar para a extinção:

Na verdade, o Fome Zero, primeiro ele tende a cumprir sua função: erradicar a fome e a desnutrição no Brasil; [...] Então, o Fome Zero realmente não é uma idéia permanente. Queremos cada vez mais que o prato do Fome Zero se torne um prato cheio, como estamos conseguindo no Brasil. (ANANIAS, na reunião 0234/07).

A alimentação como instrumento de política pública foi amadurecido e transformado no discurso de Ananias ao longo da sua gestão no MDS, ganhando novos contornos com o tempo. Mas sua introdução no âmbito do governo foi pelas argumentações de José Graziano, para quem a fome era “causa e consequência da situação de exclusão social de muitas famílias, e esse ciclo vicioso que alimenta a pobreza e passa pela fome, pelo desemprego, pela baixa produtividade do trabalho, pode ser rompido por uma política de seguridade social” (SILVA, na reunião 0352/03). A política, nesse caso, era o Fome Zero, seu programa de segurança alimentar, que visava atender

quatro atributos. Um deles - e o Presidente Lula tem expressado - é o de garantir a todos os brasileiros três refeições diárias. A política de segurança alimentar precisa do atributo de quantidade e qualidade, com regularidade e com dignidade, para prover alimentação saudável a todos os brasileiros.

O programa foi debatido em diversas oportunidades na presença de Graziano. O seu enquadramento sempre foi o de que ele tinha um atendimento emergencial significativo, mas não era um mero programa compensatório de distribuição de alimentos para os pobres, e sim uma política universal de segurança alimentar, que buscava proporcionar alimentação na quantidade e qualidade adequadas à população. A ênfase estrutural do programa se baseava na inclusão produtiva, alcançando a tão almejada autonomia e as causas estruturais da fome, via “ações de geração de renda e de dinamização de economias locais de forma sustentável, estimulando principalmente a demanda por alimentos, combinada com programas de apoio à agricultura familiar.” (SILVA, na reunião 0352/03).

O Cartão Alimentação, apresentado como a ação emergencial do programa, tinha também intenções de atuar indiretamente sobre as causas da pobreza, por meio da modificação do comportamento dos beneficiários. Nesse sentido, buscava-se não apenas garantir alimentação, mas assegurá-la sob certas condições. O raciocínio manifestado por Graziano era o de que à medida que os beneficiários fossem induzidos a prestar contas das compras realizadas com o cartão, passariam a fazer uso mais adequado do benefício. Aqui a “emancipação” se confunde com a crença de que os pobres tendem a não fazer boas escolhas (também expressa pelos deputados Francisco Gonçalves (PDT) e Ann Pontes (PMDB) em outras ocasiões).

No seu primeiro comparecimento à Câmara dos Deputados, o ministro foi questionado sobre a necessidade de o Estado tutelar as escolhas dos cidadãos pobres, mas respondeu reafirmando o caráter educativo do programa:

O programa tem sido positivo em termos educativos, quanto aos produtos que se deve comprar e em que locais podem ser adquiridos. [...] Não estamos querendo obrigar a pessoa a isso ou aquilo, mas apenas criar um mecanismo educativo no qual as famílias assegurem sua renda básica para alimentação ao longo do tempo. [...] Pretendemos, nas regiões metropolitanas, iniciar um programa educativo de rádio e televisão a fim reduzir a necessidade de comprovação. A idéia é fazer um acordo com as redes varejistas e treinar pessoas para trabalharem junto com os caixas, de modo que quando o beneficiado apresentasse o cartão para pagamento da sua compra, ele fosse alertado para o fato de que o cartão deve ser usado na compra alimentos e não de bebidas e cigarros. (SILVA, na reunião 0352/03).

A Tabela 39 mostra as conexões para o nó “PC.Instrumento.Alimentos” (a crença de que se deve preferencialmente garantir alimentação adequada) e para o nó “PC.Instrumento.AlimentosCondic” (Deve-se garantir alimentação adequada sob certas condições). O primeiro se associou, nesse cluster, aos ministros José Graziano (peso 4) e Patrus Ananias (peso 2), ao deputado Átila Lira (PSDB) e à diretora técnica Marlova Noletto, da UNESCO, que mantinha parceria com o MESA (peso 1). Ambos os nós estiveram ligados, com o mesmo peso de Aresta, ao ministro José Graziano (peso 4), sendo que o segundo também se conectou com “PC.Pobres.MásEscolhas”. A defesa de ações emergenciais de garantia de alimentos para aliviar os efeitos da pobreza foi discutida acima.

Tabela 39 – Conexões do nó PC.Instrumento.Alimentos e do nó PC.Instrumento.AlimentosCondic no Cluster 1, no período Lula (2003–2010)

Nó Destino	Nó Origem	Peso Aresta
PC.Instrumento.Alimentos	Ator.GovFed.MESA.Ministro.JoséGraziano	4
PC.Instrumento.Alimentos	Ator.GovFed.MDS.Ministro.PatrusAnanias	2
PC.Instrumento.Alimentos	PC.Objetivo.Efeito	2
PC.Instrumento.Alimentos	PC.Objetivo.Efeito+	1
PC.Instrumento.Alimentos	Ator.Leg.DepFed.ÁtilaLira	1
PC.Instrumento.Alimentos	Ator.SCivil.UNESCO.DirTécnica.MarlovaNoletto	1
PC.Instrumento.AlimentosCondic	Ator.GovFed.MESA.Ministro.JoséGraziano	4
PC.Instrumento.AlimentosCondic	PC.Pobres.MásEscolhas	2

Fonte: a autora (2020).

Depreende-se desse cluster que o valor fundamental da autonomia, com alta centralidade de intermediação, como visto anteriormente, mediou as discussões sobre fins e meios no combate à pobreza. O valor, pertencente ao *deep core*, guiou, no nível do *policy core*, a escolha do melhor instrumento: a inclusão produtiva apareceu como meio preferencial de promover a autonomia entre os pobres, como ação habilitadora para que eles pudessem

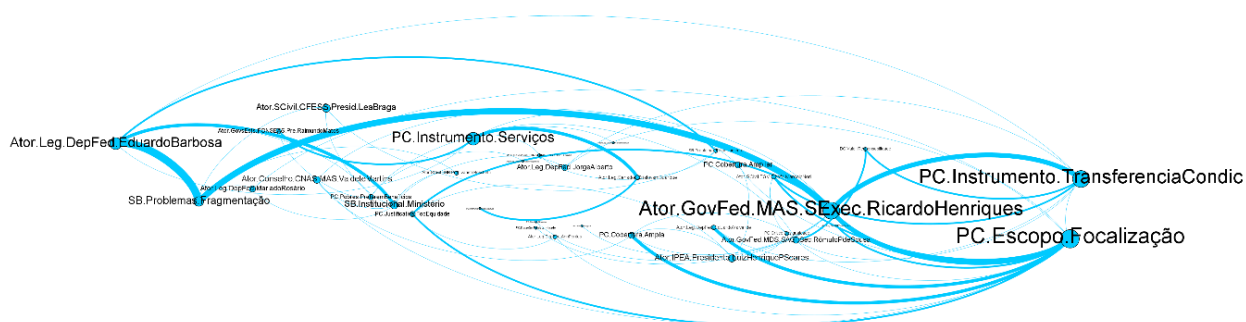
“caminhar com as próprias pernas”, nos termos de Ananias. Essa associação de crenças foi expressa por parlamentares e outros atores da sociedade e encontrou eco nos discursos de relevantes atores governamentais ligados à área de política social, como Ana Fonseca, Osvaldo Azevedo e os ministros José Graziano da Silva e Patrus Ananias.

A inclusão produtiva também se colocou como forma de realização do objetivo estratégico primordial de eliminar as causas da pobreza, transcendendo ações emergenciais de alívio sobre seus efeitos. O temor generalizado de que ações emergenciais fossem assistencialistas foi rebatido por atores governamentais no sentido de que era preciso tanto “ensinar a pescar” quanto “dar o peixe”. Dada a gravidade do problema, sobretudo da fome, não se poderia apenas esperar resultados de longo prazo. O programa Fome Zero buscava combinar ambas as intenções, por meio de ações emergenciais e estruturais.

O enfrentamento ao cenário de desigualdades também demandava a intersetorialidade nas políticas públicas, fomentando principalmente aquelas habilitadoras e, assim, conformando uma rede de “proteção e promoção social”, a fim de desenvolver as famílias em direção à aspirada autonomia. Nesse transcurso revelaram-se, no âmbito governamental e não governamental, pretensões pedagógicas intencionando educar os pobres a fazerem melhores escolhas. Essas crenças, no entanto, foram minoritárias.

O cluster seguinte, de número 2 (Figura 33) representa 21% da rede e retrata um debate ao nível do *policy core*, envolvendo a focalização na política social e os instrumentos da transferência de renda e dos serviços sociais básicos. Destacam-se o Secretário-executivo do MAPS, Ricardo Manoel dos Santos Henriques e o deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB).

Figura 33 – Cluster 2 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

A Tabela 40 apresenta as conexões para o nó “PC.Escopo.Focalização”. A ideia de que os pobres devem ser priorizados pela política social foi sustentada por deputados federais,

pesquisadores e membros do governo federal. Exemplos são as declarações das deputadas Maria do Rosário Nunes (PT) e Yeda Crusius (PSDB): “Penso que no Brasil se deva trabalhar programas a partir de determinadas populações que estejam em situação de absoluta vulnerabilidade.” (NUNES, na reunião 0352/03); “O gasto público deve ser para quem mais precisa.” (CRUSIUS, na reunião 0649/04).

Tabela 40 – Conexões do nó PC.Escopo.Focalização no Cluster 2, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Escopo.Focalização	Ator.GovFed.MAPS.SExec.RicardoHenriques	4
PC.Escopo.Focalização	PC.Cobertura.Ampla	3
PC.Escopo.Focalização	Ator.Leg.DepFed.EduardoValverde	3
PC.Escopo.Focalização	PC.Justificativa.FocEquidade	2
PC.Escopo.Focalização	Ator.Leg.DepFed.YedaCrusius	2
PC.Escopo.Focalização	Ator.SCivil.FGV.Chefe.MarceloNeri	2
PC.Escopo.Focalização	Ator.Leg.DepFed.AnnPontes	1
PC.Escopo.Focalização	PC.Instrumento.TransferenciaCondic	1
PC.Escopo.Focalização	Ator.Conselho.CNAS.MAPS.ValdeteMartins	1
PC.Escopo.Focalização	PC.Cobertura.Ampliar	1
PC.Escopo.Focalização	Ator.GovFed.MDS.SAGI.Sec.RômuloPdeSousa	1
PC.Escopo.Focalização	Ator.Leg.DepFed.JorgeAlberto	1
PC.Escopo.Focalização	Ator.Leg.DepFed.MariadoRosário	1

Fonte: a autora (2020).

A desigualdade foi raciocínio comumente empregado para defender a focalização. Um proeminente advogado da ideia foi o deputado Eduardo Valverde (PT), que discorreu sobre a existência de vantagens de algumas pessoas sobre outras: “as políticas públicas não podem ser aleatórias; devem ser dirigidas, focadas mesmo em segmentos fragilizados, porque a tendência é o mais forte levar vantagem sobre o mais fraco.” (VALVERDE, na reunião 1243/04). O argumento da desigualdade também foi utilizado por Marcelo Neri, então chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Ele sustentou a priorização aos mais pobres como ponto de partida, mesmo mirando-se a universalização. No Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento, foi convidado a palestrar no painel As Questões Sociais e referiu:

É uma falsa questão essa de se o sistema deve ser universalizado ou não, mas não é uma falsa questão definir por onde começar. Na minha opinião, deve-se começar primeiro pelos mais pobres. Se eu estivesse num país da Europa, talvez não acreditasse muito nisso, mas, como estou num país desigual por natureza, acho que devemos combater essa desigualdade com a focalização, porém com eficiência, avaliando, planejando e integrando todas as ações sociais. (NERI, na reunião 0649/04).

Mas o ator que mais sustentou a focalização foi Ricardo Henriques (peso 4, na Tabela 38), que fundamentou seus argumentos explicitamente na equidade. Ao final do primeiro ano do governo Lula, o secretário compareceu à Comissão de Seguridade Social e Família para explicar a unificação dos programas sociais de transferência de renda do Governo Federal. Ele anunciou que o público-alvo do que viria a ser o novo programa eram as famílias em situação de pobreza, pois era necessário focalizar os mais pobres para reparar desigualdades históricas: “Há a necessidade imperiosa de conduzir-se a prioridade para os mais pobres com uma estratégia explícita de inclusão social que, balizada pelo princípio de equidade, traga com mais velocidade ao cenário da cidadania aqueles que são mais pobres.” (HENRIQUES, na reunião 1511/03).

A justificativa da focalização por motivos de equidade também veio a ser manifestada no início do segundo governo Lula, pelo presidente do IPEA, Luiz Henrique Soares, como forma de proporcionar oportunidades efetivamente iguais no mercado de trabalho. Ele foi à Comissão de Seguridade Social e Família apresentar, junto com o pesquisador Ricardo Paes de Barros, uma pesquisa sobre a recente queda de desigualdade de renda no Brasil. Então, disse: “[...] o grande desafio da nossa política social é dar à população mais pobre os meios para que consiga competir em igualdade de condições pelos postos de trabalho que temos hoje e que teremos no futuro com o crescimento.” (SOARES, na reunião 0605/07).

A ideia de uma cobertura idealmente ampla ou que deveria ser ampliada foi outra crença associada à focalização. Isto é, mesmo focalizada na população em desvantagem, a política deveria abranger o maior número possível de pessoas. Nas palavras de Ricardo Henriques, “seria uma cobertura universal para todos os que estiverem abaixo da extrema pobreza” (HENRIQUES, na reunião 1511/03). Essa associação de ideias predominou na fala de outros atores governamentais, surgindo nos discursos do Secretário de Assistência Social, Osvaldo Azevedo e do Secretário de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Rômulo Paes de Sousa, ambos do MDS. Durante sua exposição no I Encontro de Prefeitos e Prefeitos do PT do Pará, em 2005, o último comunicou que a diretriz do presidente Lula era expandir a cobertura do Programa Bolsa Família, de modo a aumentar seu impacto:

Até o ano que vem pretendemos chegar - essa é a determinação do Presidente Lula - a 11,2 milhões de famílias. É claro que, se a expectativa melhorar e mais pessoas forem incorporadas a uma condição mais interessante do ponto de vista econômico, não vamos chegar a esse número, mas a determinação do Presidente é no sentido de atingir todas as famílias muito pobres do País. Nesse caso, o impacto causado pela transferência do Bolsa-Família vai ser muito maior. (SOUSA, na reunião 0043/05).

Mesmo sendo uma política focalizada, o instrumento da transferência condicionada de renda apareceu associado à focalização apenas uma única vez. Mas esta foi em si, uma crença

de destaque no cluster. Como a focalização, a ideia surgiu como instrumento preferencial na fala de parlamentares, pesquisadores e atores governamentais, mas novamente quem mais saiu em sua defesa foi o secretário-executivo Ricardo Henriques (Tabela 41).

Tabela 41 – Conexões do nó PC.Instrumento.TransferenciaCondic no Cluster 2, no período (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.GovFed.MAPS.SExec.RicardoHenriques	4
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.SCivil.FGV.Chefe.MarceloNeri	2
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	DC.Valor.Responsabilidade	2
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.Leg.DepFed.EduardoValverde	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.GovFed.MDS.SAGI.Sec.RômuloPdeSousa	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	Ator.Leg.DepFed.JorgeAlberto	1
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	PC.Escopo.Focalização	1

Fonte: a autora (2020).

Na audiência pública em que apresentou a unificação dos programas de transferência de renda, Henriques expôs o instrumento como forma de reduzir a desigualdade e enfrentar a pobreza. E esclareceu: “evidentemente, a transferência de renda estará associada a um conjunto de condições.” O cumprimento de determinadas contrapartidas por parte das famílias como condição para o recebimento de recursos foi enfatizado por ele como “o princípio moderno de programas de inclusão” (HENRIQUES, na reunião 1511/03).

A mesma crença se manifestou na fala de Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), para quem o cumprimento das condicionalidades engendrava o direito de receber o benefício, bem como o retorno social do recurso investido. No Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento, ele resgatou a lógica do antecessor Bolsa Escola, cujo objetivo primordial era a superação intergeracional da pobreza por meio da condicionalidade em educação:

O que defendo é que o Orçamento, de alguma forma, leve em conta essa medida de avanço social, que nada mais é que o mesmo princípio que o Bolsa Escola, o atual Bolsa Família, aplica: o de que uma pessoa pobre que tenha filho freqüentando a escola adquire o direito de receber a bolsa. Essa ação vai torná-la menos pobre no futuro. Há contrapartida social no Bolsa Escola. [...] Eu defendo focalização, defendo contrapartida, porque é a maneira de conseguir um retorno à sociedade do que é investido no combate à pobreza, hoje e no futuro. (NERI, na reunião 0649/04)

Rômulo Paes de Souza, por sua vez, assim como o ministro Ananias em outra ocasião, enquadrava as condicionalidades do Bolsa Família como responsabilidade das famílias:

Observem que ele promove a transferência de renda destinada a famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até 100 reais mensais, e associa a transferência mensal do benefício financeiro ao acesso, responsabilidade, portanto, também das famílias em relação à saúde, à alimentação, à educação e à assistência social. (SOUSA, na reunião 0043/05).

Como se pode notar, a valorização da transferência de renda como instrumento de inclusão se deu principalmente pelo seu aspecto condicional, na medida em que o programa induziria as famílias a cumprirem certas responsabilidades, trazendo o retorno social esperado.

Um dos ângulos sob as quais as condicionalidades foi tratada esteve ligado à ideia de que os pobres precisariam cumprir determinadas condições ligadas à inserção laboral para ter acesso a benefícios, já que a provisão gratuita geraria acomodação entre eles. Ela foi expressa pelos deputados Vital do Rêgo Filho (PMDB) e Walter Feldman (PSDB). Uma fala do último em uma reunião ordinária da Comissão de Seguridade Social e Família, ilustra:

Não queremos manter essas famílias beneficiadas e atendidas pelo Governo permanentemente. E qual é a saída para isso? Há exemplos, particularmente na Europa, nos governos chamados welfare state, de famílias acostumadas com essa prática décadas a fio, sem estímulo para tomar uma iniciativa nem desejo de ter um emprego para reciclar-se e buscar seus próprios mecanismos de sobrevivência. (FELDMAN, na reunião 1243/04).

Mas as condicionalidades ainda foram atreladas ao propósito mais amplo de viabilizar a fruição de direitos básicos, como colocaram Henriques e Sousa: “Há ainda o objetivo de promover o acesso à rede universal de direitos públicos, de direitos sociais, ou seja, os serviços públicos da saúde, da educação e da assistência.” (HENRIQUES, na reunião 1511/03); “Portanto, o objetivo desse recurso é incentivar a família a ter melhor qualidade de vida, buscando os serviços públicos de educação e saúde e, ainda, em alguns casos, de assistência social.” (SOUSA, na reunião 0043/05).

O acesso a serviços sociais básicos como instrumento preferencial foi mais explicitamente enfatizado em outros casos, agrupando além dos dois últimos secretários, outros atores em torno do nó “PC.Instrumento.Serviços”. A provisão de serviços foi sustentada por representantes de entes subnacionais, governo federal e parlamentares, com destaque para o agora senador Cristovam Buarque (PT) (Tabela 42).

Tabela 42 – Conexões do nó PC.Instrumento.Serviços no Cluster 2, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Instrumento.Serviços	Ator.Leg.Senador.CristovamBuarque	3
PC.Instrumento.Serviços	Ator.GovsEsts.FONSEAS.Pre.RaimundoMatos	2
PC.Instrumento.Serviços	Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	1
PC.Instrumento.Serviços	Ator.GovFed.MAPS.SExec.RicardoHenriques	1
PC.Instrumento.Serviços	Ator.GovsMuns.CONGEMAS.Presid.TâniaGarib	1
PC.Instrumento.Serviços	Ator.GovFed.MDS.SAGI.Sec.RômuloPdeSousa	1

Fonte: a autora (2020).

Em geral, os atores que advogaram em favor dos serviços manifestaram apoio ao instrumento das transferências condicionadas, mas com a ressalva de que a inclusão efetiva dependeria da disponibilidade de uma ampla rede pública de serviços. Raimundo Matos, então presidente do FONSEAS colocou, nesse sentido: “[...] a população continua sem ter acesso a vários serviços básicos. Houve somente a transferência propriamente dita.” (MATOS, na reunião 1208/04).

Para o senador Cristovam Buarque, mais importante do transferir renda era o direito de a população usufruir de modo desmercantilizado de serviços essenciais que excediam os que poderiam ser adquiridos no mercado e acessados pelas condicionalidades. Incluía-se aí, por exemplo, moradia e saneamento básico. No mesmo evento em que Marcelo Neri palestrou, o senador asseverou:

O que importa é o acesso aos bens e serviços essenciais e não o poder de compra desses bens e serviços. [...] Parte desses bens comprados, claro, como comida e transporte público, não vão ser distribuídos gratuitamente. Mas os outros três, dos cinco que mencionei - educação, saúde, moradia, água potável, coleta de lixo e esgoto -, podem ser oferecidos pelo setor público. (BUARQUE, na reunião 0985/04).

Atores ligados à área de assistência social salientaram a necessidade desta política como rede de proteção, independentemente da transferência de renda. Além de Raimundo Matos, endossaram a ideia o deputado federal Eduardo Barbosa e Tânia Garib, presidenta do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Na Comissão Especial – PEC 431-A/01, que discutia recursos para a assistência social, colocou: “Então, temos que ter atenção com a transferência de renda, sim, mas não podemos deixar de reconhecer a assistência social como política de proteção social.” (GARIB, na reunião 2117/03). O deputado Eduardo Barbosa, historicamente envolvido com a área, também expressou a importância do serviço:

Todos somos favoráveis à política de transferência de renda num país em que a maior desigualdade é a renda. Isso é indiscutível. Mas não podemos confundi-la com a política de assistência social, porque os programas é que vão promover resgate. E mesmo que amanhã não tenhamos diferenças de renda no Brasil, a política de assistência será ainda necessária para aquela população vulnerável por outros motivos que não sejam a miséria e a pobreza. (BARBOSA, na reunião 2117/03).

Para Raimundo Matos, do FONSEAS, o potencial de inclusão da assistência social estava na sua capacidade de “empoderar” as pessoas a acessarem outros serviços, na medida em que se articulasse a eles. No Seminário Sistema Único de Assistência Social, ele disse:

Sempre considero que os nossos indicadores sociais não dependem só da assistência social; muito pelo contrário, dependem muito mais de pactuação com a educação, de eficácia do nosso sistema de ofertar serviços sociais básicos para a população; dependem de um fator de “empoderamento” da população para os programas. (MATOS, na reunião 1208/04).

Outras duas crenças que estão presentes neste cluster, ao nível instrumental, são as que se encontram sob os nós “SB.Problemas.Fragmentação” e “SB.Institucional.Ministério”. Quanto à primeira, a Tabela 43 mostra que principalmente Ricardo Henriques e Eduardo Barbosa apontaram a fragmentação das ações governamentais na área social como um problema. A segunda crença foi enfatizada mais pelo deputado Barbosa (Tabela 44), para o qual as duas questões estavam relacionadas. Note-se que em torno dos dois assuntos se agruparam a deputada Maria do Rosário, a professora do Serviço Social Ivanete Boschetti e a Presidente do CFESS, Lea Braga.

Tabela 43 – Conexões do nó SB.Problemas.Fragmentação no Cluster 2, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
SB.Problemas.Fragmentação	Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	6
SB.Problemas.Fragmentação	Ator.GovFed.MAPS.SExec.RicardoHenriques	5
SB.Problemas.Fragmentação	Ator.Leg.DepFed.MariadoRosário	1
SB.Problemas.Fragmentação	Ator.SCivil.UnB.Prof.IvaneteBoschetti	1
SB.Problemas.Fragmentação	Ator.SCivil.CFESS.Presid.LeaBraga	1

Fonte: a autora (2020).

Tabela 44 – Conexões do nó SB.Institucional.Ministério no Cluster 2, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
SB.Institucional.Ministério	Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	3
SB.Institucional.Ministério	Ator.Leg.DepFed.JorgeAlberto	1
SB.Institucional.Ministério	Ator.Leg.DepFed.MariadoRosário	1
SB.Institucional.Ministério	Ator.SCivil.UnB.Prof.IvaneteBoschetti	1
SB.Institucional.Ministério	Ator.Conselho.CNAS.MAPS.ValdeteMartins	1
SB.Institucional.Ministério	Ator.SCivil.CFESS.Presid.LeaBraga	1

Fonte: a autora (2020).

Em abril de 2003, na ocasião em que José Graziano esteve apresentando o programa Fome Zero na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, o deputado Eduardo Barbosa externou sua preocupação com a introdução de mais um programa além dos já existentes. Para ele, os programas de transferência de renda vigentes deveriam ser continuados e aperfeiçoados em vez de passarem a existir ao lado de mais uma política social. Desse modo, o problema da fragmentação seria intensificado. Ele disse:

[...] sentimo-nos bastante decepcionados, porque mais uma vez criam-se programas paralelos que atropelam a proposta de formulação políticas a partir da necessidade do indivíduo. [...] Além disso, o Bolsa-Alimentação e o Bolsa-Escola são exemplos de programas que podem ser redimensionados, aprimorados e estendidos a outros segmentos. Não achamos necessário criar mais uma proposição nesse sentido. [...] Portanto, existem várias iniciativas concretas que devem ser valorizadas, fomentadas

e aprimoradas. Não devemos criar mais um programa que resulte na inibição daquilo que foi construído durante todos estes anos, que carece de orçamento e do respeito necessário a que se torne uma política definitiva em nosso País, que merece ser aprimorado para que avance rumo a novas conquistas. (BARBOSA, na reunião 0352/03).

Dois meses mais tarde, quando a ministra Benedita da Silva foi à Comissão de Seguridade Social e Família debater a Política Nacional de Assistência Social, o deputado questionou a decisão da criação de mais um ministério para gerir o Fome Zero. Seu entendimento era o de que o Ministério da Assistência e Promoção Social deveria concentrar e coordenar todas políticas sociais, por ter a expertise necessária na área:

Eu, particularmente, Ministra, pensava que o Fome Zero, uma vez existindo, deveria estar no Ministério da Assistência Social. A segurança alimentar tinha de ser pensada a partir do viés da assistência social, Só ela tem condições de perceber como articular esse programa com diversos outros, porque é a assistência social que conhece esse público-alvo, inclusive a fome. (BARBOSA, na reunião 0661/03).

Em setembro de 2003, a fragmentação excessiva entre os programas de transferência de renda vigentes foi o principal argumento de Ricardo Henriques em favor da sua unificação. Era preciso “eliminar os atributos da fragmentação, da superposição, enfim, os objetivos concorrentes dos vários programas na área social.” (HENRIQUES, na reunião 1511/03). Para o secretário, a fragmentação ainda encerrava o atributo do assistencialismo:

Há o entendimento de que essa área foi tradicionalmente tratada como de segunda linha, sem o status necessário, ou seja, o equivalente à política econômica, e uma das derivações disso é a contínua subestimação da importância estratégica da política social, e, portanto, a aceitação da fragmentação e da superposição, fatores que sem dúvida alguma levam a característica do assistencialismo. (HENRIQUES, na reunião 1511/03).

Conforme a exposição de Henriques, o novo programa seria gerenciado por um conselho interministerial composto pelos ministérios da área social – Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar, Trabalho –, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, além de uma secretaria executiva. O deputado Eduardo Barbosa reagiu diante da proposta de gestão que se delineava, sinalizando que assim o problema da fragmentação iria permanecer: “minha primeira observação é esta: falou-se demais em fragmentação, em paralelismo, mas entendo que isso continua. [...] Mais uma Secretaria Executiva, mais um Conselho Gestor! Estamos fragilizando uma política que deveria ser assumida por um Ministério.” (BARBOSA, na reunião 1511/03). O mesmo posicionamento foi apresentado pelo deputado em outra oportunidade, quando da exposição do ministro Graziano sobre o funcionamento dos programas do MESA: “Hoje, consideramos que o Ministério da Assistência e Promoção Social foi uma grande conquista deste Governo. No entanto, está totalmente esvaziado. Há uma Secretaria-Executiva para coordenar o Programa Bolsa-Família.” (BARBOSA, na reunião 1980/03).

Ao final de 2004, quando Patrus Ananias foi à Comissão de Seguridade Social e Família apresentar a nova Política Nacional de Assistência Social, Barbosa manteve a posição de que havia fragmentação. O Programa Bolsa Família ainda se encontrava desarticulado da Assistência Social:

Percebo - talvez até em função do fato de se tratar de algo que está nascendo agora - que ainda existe, por parte do Ministério, desarticulação entre as diversas políticas. [...] Não vejo o Programa Bolsa Família totalmente integrado à discussão do Sistema Único de Assistência Social e mesmo a questão do programa de segurança alimentar. Vejo discussões desintegradas. O público-alvo é o mesmo: o da assistência social. Deveríamos ter essa articulação apontada quando do anúncio da implantação do Sistema Único de Assistência Social. (BARBOSA, na reunião 1243/04).

Resgatando os resultados apresentados no cluster 1, vale lembrar que a questão da fragmentação, bastante debatida ao início do governo Lula (a exemplo das observações feita por Henriques e Barbosa), foi em várias ocasiões posteriores endereçada pelo governo federal, apresentando como solução a integração intersetorial.

Os resultados do presente cluster mostram a defesa da focalização, isto é, da crença de que os pobres devem ser priorizados pela política social. A preferência foi expressa por atores de diversas expressões institucionais — incluindo o governo federal —, sobretudo, baseando-se na necessidade de mitigar desigualdades históricas, alçando os mais pobres ao patamar de cidadania, nos termos de Henriques. Nesse sentido, a política focalizada deveria alcançar todos os pobres, por meio de uma cobertura cada vez mais abrangente.

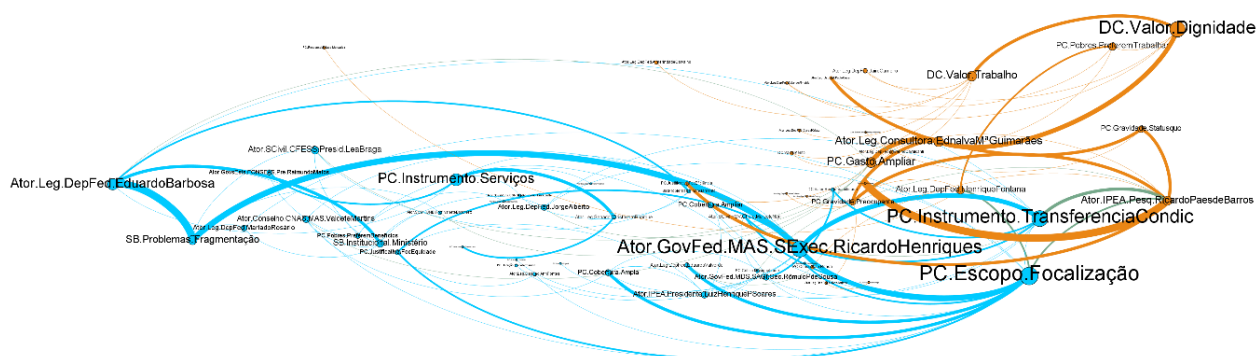
A transferência de renda, instrumento focalizado e apoiado no “princípio moderno” das condicionalidades, seria o instrumento ideal para enfrentar a pobreza e a desigualdade, visto que o investimento de hoje traria o retorno social esperado no futuro, como colocou Marcelo Neri, recuperando o raciocínio do Bolsa Escola. Além disso, as condicionalidades tinham o benefício de propiciar o acesso a outros serviços sociais, por meio da responsabilização das famílias. A crença na transferência de renda foi manifestada por variados atores e teve em Ricardo Henriques e Rômulo Paes de Sousa, da SAGI, os principais representantes governamentais.

Ênfase maior aos serviços propriamente ditos foi dada por outros atores que, por mais que apoiassem o instrumento da transferência de renda, advogaram que importava mais prover publicamente uma rede serviços básicos que não podiam ser simplesmente obtidos no mercado. O senador Cristovam Buarque foi o principal defensor dessa ideia. De outro lado estiveram pessoas vinculadas à assistência social que sublinharam seu potencial de integração com outras políticas, podendo funcionar efetivamente como rede de proteção social.

A integração com outras políticas foi bastante colocada, como visto no cluster de número 1, por representantes importantes do governo federal, ao longo de todo o período do governo Lula, mostrando-se uma resposta alinhada às críticas vistas aqui. Os dois primeiros anos de governo Lula foram permeados pelo temor da continuidade da fragmentação nas políticas sociais. A crítica se intensificou, sobretudo, nos discursos persistentes do deputado Eduardo Barbosa, sobre o paralelismo imbricado na criação de um novo programa que incluía mais um mecanismo de transferência de renda — o Cartão Alimentação — e de novas estruturas de gestão. A reivindicação do deputado e de outros atores ligados à área de assistência social era o de que os programas existentes deveriam ser aprimorados, mas abrigados sob um ministério único da assistência social.

O presente cluster (número 2) e o próximo, de número 5, apresentam discussões distintas, configurando comunidades separadas. Entretanto, possuem um ponto em comum que os aproxima pela borda. Trata-se do nó “PC.Gasto.Ampliar”, como se pode observar na Figura 34. Este nó fronteiro foi atraído ao cluster 5 pela intensidade da sua conexão com um ator específico dele, a consultora legislativa Ednalva Guimarães. No entanto, grande parte dos atores que manifestaram essa crença, pertencem ao cluster 2. Ocorre que, apesar de muitos terem referido essa crença, nenhum deles apresentou conexões intensas com ela a ponto de serem atraídos para o cluster 5⁸⁵. Os atores ficaram mais pulverizados entre ambos, orbitando em torno deste assunto, mas mais intensamente de outros do cluster 2. Dessa maneira, as considerações a respeito desse nó em específico serão feitas observando-se os dois módulos em conjunto.

Figura 34 – Cluster 2 e 5 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

Nota: o cluster 2 está na cor azul e o cluster 5 na cor laranja.

⁸⁵ Lembre-se que o algoritmo utilizado pelo Gephi leva muito em conta o peso de aresta na definição dos clusters.

O nó “PC.Gasto.Ampliar” esteve basicamente ligado a atores envolvidos com a área de assistência social. A Tabela 45 mostra que a consultora legislativa da Câmara dos Deputados em Previdência e Assistência Social, Ednalva Guimarães, foi a que mais vezes alegou que o governo destinava recursos insuficientes à tal política. Em 2005, ela palestrou no II Seminário sobre Poder Legislativo Municipal sobre a assistência social nos municípios. Para ela, mesmo sendo direito constitucional, a política era falha por questões de subfinanciamento:

A União está sendo a mãe de todos, mas o seu orçamento não é um saco sem fundo. O que for possível mandar já é cortado em função da própria política macroeconômica do Governo. Ou seja, os recursos que chegam aos Estados e Municípios são insuficientes para a assistência e não há o co-financiamento. Conseqüentemente, a política se torna deficitária. (GUIMARÃES, na reunião 0271/05).

Tabela 45 – Conexões do nó PC.Gasto.Ampliar nos Cluster 2 e 5, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Cluster	Peso Aresta
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.Consultora.EdnalvaM ^a Guimarães	5	4
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.EduardoBarbosa	2	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Leg.DepFed.JorgeAlberto	2	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.SCivil.UnB.Prof.IvaneteBoschetti	2	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.Conselho.CNAS.MAPS.ValdeteMartins	2	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.SCivil.CFESS.Presid.LeaBraga	2	1
PC.Gasto.Ampliar	Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	5	1
PC.Gasto.Ampliar	PC.Justificativa.FocEficiência	5	1

Fonte: a autora (2020).

Guimarães criticou a escassez de recursos em 2005, mas exigências de um orçamento mais robusto na assistência social foram bastante proeminentes já no primeiro ano do governo Lula, sem contar o período anterior, em que foi tema central. Elas foram manifestadas, sobretudo, por atores ligados à área, como o deputado Eduardo Barbosa, a professora Ivanete Boschetti (UnB), a presidente do CFESS, Lea Braga e a presidente do CNAS, representando o MAPS, Valdete Martins (concentrados no cluster 2).

Ao final de 2003, foi estabelecida uma Comissão Especial para discutir a vinculação de recursos orçamentários para a assistência social. O argumento desses atores era o de que “o recurso para a assistência é ainda muito reduzido” (BOSCHETTI, na reunião 1954/03). A deputada Angela Guadagnin declarou que os recursos eram continuamente diminuídos, apesar do governo comprometido com a área:

Ano a ano, vemos os recursos serem diminuídos. Mesmo contando com a sensibilidade das pessoas que hoje os administram e com o reconhecimento do nosso Presidente, que criou um Ministério específico para a área, o que confere peso à política assistencial, mesmo assim, na hora de fazer as contas, vemos que se joga dinheiro para lá e para cá para montar o Orçamento da União. (GUADAGNIN, na reunião 1954/03).

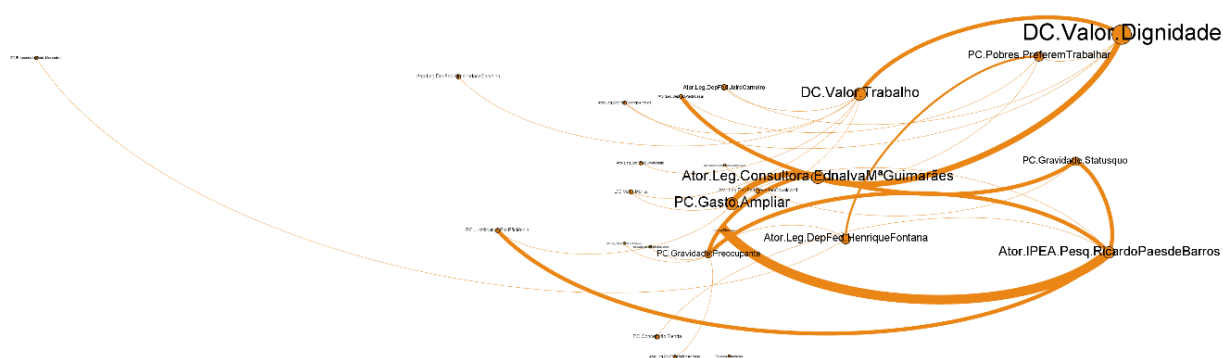
A conselheira Valdete Martins atribuiu à insuficiência de recursos a continuidade de ações nos moldes da Legião Brasileira de Assistência, extinta em 1995. Para garantir um sistema único era preciso definir um piso básico para essa área de política e o orçamento do ano seguinte não estaria à altura dessa mudança de rumos:

Se observamos as atuais ações da assistência social - e refiro-me ao que disse a Profa. Ivanete -, verificaremos que são as mesmas ações da antiga Legião Brasileira de Assistência. Quer dizer, não houve modificação alguma. Temos que trabalhar para constituir um sistema único, descentralizado e dotado desse conjunto de medidas, porque, com certeza, os recursos destinados à assistência social, no Orçamento de 2004, serão insuficientes para cobrir as ações decorrentes desse redirecionamento tão necessário à assistência social. (MARTINS, na reunião 1954/03).

A exemplo dos excertos acima, as reivindicações de ampliação do orçamento continuaram sendo um tema candente dentre as pautas da assistência social, fazendo parte do discurso de outros parlamentares e representantes da sociedade civil até 2004.

Ainda relacionado ao gasto social, mas agora sobretudo à sua qualidade e não ao seu tamanho, o cluster de número 5 (Figura 35), que sozinho representa 15% da rede, mostra que um ator importante foi o pesquisador do IPEA, Ricardo Paes de Barros. Sua aproximação dessa discussão se dá principalmente pelo peso atribuído ao nó “PC.Gasto.Racional”, agora não mais associado à assistênci social, mas ao emprego de recursos orçamentários para ações específicas de combate à pobreza.

Figura 35 – Cluster 5 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

A Tabela 46 mostra que o assunto teve bastante relevância em seu discurso, embora também tenha referido em um momento a necessidade de se ampliar o gasto. Seu foco foi no uso racional de recursos, sendo o único que manifestou essa ideia na rede como um todo. O discurso de Paes de Barros se mostrou sempre muito coeso em torno da aplicação racional de

recursos, raciocínio amparado pelo julgamento que fazia a respeito da gravidade da situação e que tinha reflexos nas justificativas apresentadas para defender a focalização.

Tabela 46 – Conexões do nó Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros nos Cluster 5, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	PC.Gasto.Racional	6
Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	PC.Justificativa.FocEficiência	3
Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	PC.Gravidade.Preocupante	3
Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	PC.Gravidade.Statusquo	3
Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	PC.Gasto.Ampliar	1
Ator.IPEA.Pesq.RicardoPaesdeBarros	PC.Concepção.Renda	1

Fonte: a autora (2020).

Baseado na tradicional concepção de pobreza como insuficiência de renda, Paes de Barros alertou para que a política social vinha tendo “grande dificuldade em reduzir esse grau de pobreza e de extrema pobreza”, denotando uma situação grave em 2004. Tendo em vista esse fim em especial, era melhor direcionar os recursos disponíveis ao Bolsa Família do que aumentar o salário mínimo. Sua justificativa era a da focalização por motivos de eficiência, isto é, a de que direcionar a política aos pobres era mais eficiente contra o problema do que abranger toda a população que se beneficiaria da política do salário mínimo. No Ciclo de Debates sobre salário mínimo, promovido pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, o pesquisador foi convidado a fazer uma exposição. Então disse:

Se aumentar o salário mínimo em 10%, vou gastar 4 bilhões, entretanto, apenas 6% disso vão chegar aos extremamente pobres no Brasil. Essa é uma péssima política, se o objetivo é reduzir a extrema pobreza no País. [...] mesmo que eu tivesse dinheiro para aumentar o salário mínimo em 10%, eu não o faria. Com aquele dinheiro, eu me utilizaria de outros destinos que poderiam reduzir mais a pobreza, melhorar o bem-estar da população e, provavelmente, gerar mais crescimento. [...] A conta é a seguinte: vai custar 300 milhões de reais? Vai. Então, vamos pegar esse dinheiro e, em vez de gastá-lo com salário mínimo, colocá-lo na conta do Bolsa Família e aumentar a transferência para esse pessoal, proporcionalmente ao que eles recebiam. Gastaremos o mesmo valor, só que de uma outra maneira: em vez de dar um aumento para o salário mínimo, daremos um aumento para o benefício do Bolsa Família. (BARROS, na reunião 1459/04).

Três anos mais tarde, em 2007, a tese de Paes de Barros vinha a se confirmar em uma exposição sobre a queda da desigualdade no Brasil, à Comissão de Seguridade Social e Família. Graças à bem sucedida focalização do Bolsa Família (entre outros fatores, como as aposentadorias e o benefício de prestação continuada) o país nunca havia alcançado uma desigualdade tão baixa, com impactos importantes sobre a pobreza. Ao mesmo tempo, ainda que a gravidade da situação fosse menos preocupante do que anteriormente, o seu diagnóstico era o de que ainda havia muito o que se fazer:

[...] não só o Brasil é líder mundial em reduzir desigualdade, mas também essa queda na desigualdade teve um impacto sobre a pobreza que faz com que o Brasil esteja reduzindo a pobreza 3 vezes mais rapidamente do que ele se comprometeu a fazer. [...] Agora, não podemos nos enganar. Estamos a uma distância muito longe do razoável. Portanto, precisamos dessa velocidade acontecendo durante muito tempo. Portanto, a tarefa não está cumprida. Temos uma excelente posição de partida. Estamos partindo na pole position, mas tem uma corrida inteira pela frente para percorrer. (BARROS, na reunião 0605/07).

Além da questão do gasto, ao nível do *policy core*, o grafo da Figura 35 mostra que a crença de maior expressão do cluster 5 pertence ao *deep core*: é o valor fundamental da dignidade. Este, por seu turno, aparece significativamente ligado ao valor fundamental do trabalho, como mostram as Tabelas 47 e 48. Os dois valores surgiram, sobretudo, nos discursos de deputados federais. A dignidade foi associada adicionalmente à ideia de que os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios, e o trabalho ao valor do mérito.

Tabela 47 – Conexões do nó DC.Valor.Dignidade no Cluster 5, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
DC.Valor.Dignidade	Ator.Leg.Consultora.EdnalvaM ^a Guimarães	4
DC.Valor.Dignidade	DC.Valor.Trabalho	3
DC.Valor.Dignidade	Ator.Leg.DepFed.JairoCarneiro	1
DC.Valor.Dignidade	PC.Pobres.PreferemTrabalhar	1
DC.Valor.Dignidade	Ator.Leg.DepFed.SolangeAlmeida	1

Fonte: a autora (2020).

Tabela 48 – Conexões do nó DC.Valor.Trabalho no Cluster 5, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
DC.Valor.Trabalho	DC.Valor.Dignidade	3
DC.Valor.Trabalho	Ator.Leg.DepFed.SeverinoCavalcanti	1
DC.Valor.Trabalho	DC.Valor.Mérito	1
DC.Valor.Trabalho	Ator.Leg.DepFed.JairoCarneiro	1
DC.Valor.Trabalho	Ator.Leg.DepFed.AlmerindadeCarvalho	1
DC.Valor.Trabalho	Ator.Leg.DepFed.DurvalOrlato	1
DC.Valor.Trabalho	Ator.Leg.DepFed.SolangeAlmeida	1

Fonte: a autora (2020).

No Seminário Sistema Único de Assistência Social, após a exposição dos palestrantes, a deputada Almerinda Carvalho (PMDB) contrapôs o foco no aumento da capacidade de os pobres se manterem autonomamente através do trabalho a práticas assistencialistas e “eleitoreiras”. Ela conjugou os valores do trabalho e da autonomia em sua fala:

Outra questão que vejo com muita gravidade são os programas assistenciais que passam a ser assistencialistas, principalmente nessa época de eleição. Isso é algo grave a que assistimos. Agora mesmo estamos vendo isso ocorrer em todos os lugares. Essa

prática eleitoreira de usar os programas e as pessoas tem de acabar. Temos de dar condição para que as pessoas realmente tenham chance de crescimento interior, a fim de que possam ir para frente, ter oportunidade de manter sua vida com seu suor, com seu trabalho. Manter a miséria é muito triste para nós. (CARVALHO, na reunião 1208/04).

No II Seminário Sobre Poder Legislativo Municipal, Ednalva Guimarães definiu o programa Bolsa Família como assistencialista, pois o valor do benefício equivalia a uma “esmola”. Dever-se-ia preservar a dignidade dos cidadãos mediante programas de geração de renda. Na sua fala, a dignidade estava ligada à condição de obter o próprio sustento, conectando a dignidade ao valor do trabalho, da autonomia e ao instrumento da inclusão produtiva como forma de atacar as causas da pobreza:

Lá no Nordeste havia um camarada que vocês devem ter conhecido, Luiz Gonzaga, que já faleceu. Era um cidadão nordestino da maior estirpe. Ele dizia que "a esmola mata de vergonha o cidadão". Isso está na letra de uma música dele. A minha região é a mais carente, a mais necessitada dessa assistência social. Esmola ninguém quer, porque ela mata de vergonha o cidadão que quer dignidade, quer renda. [...] Se a Assistência Social do Município consegue organizar uma cooperativa, seja do que for, conforme a produção do Município, a sua vocação, para que as pessoas possam ganhar seu dinheiro, essa é a verdadeira assistência social. Não existe outra melhor do que essa. Superar a situação de desigualdade e exercer o status de cidadão com dignidade, esse é o objetivo primordial. (GUIMARÃES, na reunião 0271/05).

A dignidade e o trabalho foram associados pelo deputado federal Jairo Carneiro (PFL), durante o Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento. Enfatizando a “importância vital” de se atacar as causas dos problemas, ele disse que o governo deveria se concentrar na geração de empregos como forma de combater a pobreza e a fome, porque os cidadãos buscavam dignidade:

O Ministério é do Desenvolvimento Social e não do amparo nem da assistência social; não é instituto de beneficência. [...] Se investirmos para gerar riqueza e emprego, resolveremos o problema daqueles que passam fome, porque o cidadão com instrução mínima, que mora na zona rural, que não pôde frequentar nem o antigo curso primário, não se sente bem - não sabe expressar esse sentimento - em receber a cesta básica que chega a sua casa. Ele quer, sim, ter dignidade de vida para poder dizer: "Meus filhos, este pão sobre a mesa é fruto do suor do trabalho do seu pai no campo, para produzir os bens do dia-a-dia". Para mim, este é o grande drama. (CARNEIRO, na reunião 0649/04).

Na mesma linha, argumentou o então deputado federal Severino Cavalcanti (PP), na discussão sobre o Fome Zero em uma reunião da bancada do nordeste, ainda em 2003. Diante das explicações do ministro José Graziano, o deputado disse:

Sei da boa intenção de V.Exa. quando diz que o nosso grande problema é a falta de alimentação. Mas a alimentação não deve ser dada, e sim conquistada, como resultado de trabalho. Temos de criar condições, por intermédio de cooperativas e associações, para que as pessoas que querem trabalhar tenham a oportunidade de fazê-lo. (CAVALCANTI, na reunião 1718/03).

Nota-se, sobretudo nas falas dos dois últimos deputados, a vinculação da dignidade à capacidade de autossustento pelo próprio mérito, acrescentando uma nova camada de sentido às crenças da autonomia e da inclusão produtiva. Mais importante do que receber ajuda do Estado ou que a capacidade em si, de se autossustentar, era o cidadão poder reconhecer que vivia das conquistas do seu próprio trabalho. Tratava-se de uma questão de status social.

Outra parcela de deputados ainda expressou a ideia de que os pobres preferem trabalhar, para defender a validade de políticas compensatórias de alívio à pobreza, já que o recebimento de benefícios não os impediria de procurar emprego. Foi o caso dos deputados Paulo César (PTB), Henrique Fontana (PT) e Reginaldo Lopes (PT) (cluster 4). A fala de Henrique Fontana em uma reunião ordinária para discussão da nova política nacional de assistência social, ilustra o posicionamento: “Eu me arrisco a quantificar e afirmar que o que mais queria pelo menos 99% das pessoas desempregadas era ter um emprego. Inclusive, como disse o Ministro, elas queriam poder devolver o cartão do Bolsa Família [...]” (FONTANA, reunião 1243/04).

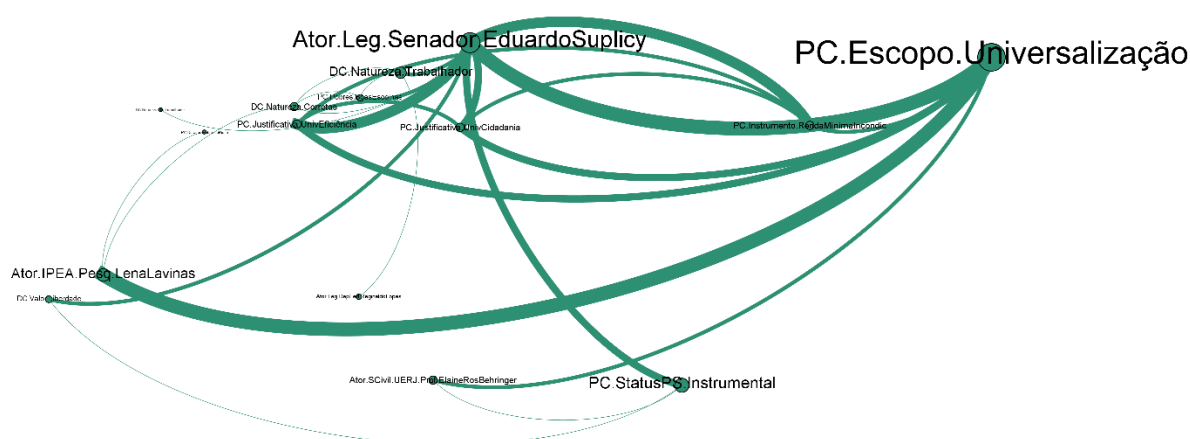
Em resumo, o cluster de número 5 apresenta uma discussão em torno do tamanho do gasto social e da sua qualidade, no nível do *policy core*, bem como manifestações de crenças mais profundas do *deep core*, relacionando principalmente os valores da dignidade e do trabalho.

O tamanho do gasto esteve ligado quase que exclusivamente à política de assistência social e foi muito pautado por atores ligados a ela, nos âmbitos do legislativo, governo e sociedade civil. Dependia da ampliação de recursos orçamentários a garantia de uma política de assistência social enquanto direito constitucional, rompendo com os padrões assistencialistas herdados. A qualidade do gasto foi introduzida somente por Paes de Barros, do IPEA, em sua defesa de que a maneira mais eficiente de reduzir a pobreza era investindo o montante predeterminado de recursos em uma política focalizada, como o Bolsa Família, do que em uma política de cunho mais universal como a do salário mínimo. A avaliação do pesquisador era o de que a boa focalização tinha logrado êxito em reduzir a pobreza e a desigualdade, embora ainda fossem requeridos avanços.

A consultora legislativa Ednalva Guimarães, que defendeu a ampliação do gasto na assistência social, relacionou maiores investimento nessa política com o respeito à dignidade dos cidadãos. No seu discurso e no de deputados federais de variados partidos, a dignidade esteve sobretudo ligada à capacidade dos cidadãos de se sustentarem por meio do próprio trabalho, de modo que melhor seria investir em políticas de geração de trabalho e renda. Subjaz o raciocínio de que para os pobres é preferível obter um emprego e conquistar o sustento por mérito próprio do que depender da assistência governamental.

O cluster seguinte é o de número 4. Representando 9% da rede, ele é significativamente menor do que os anteriores e apresenta uma discussão bastante localizada. Como se pode observar no grafo da Figura 36, a crença que sobressai é a universalização como escopo da política social. Também tem alguma relevância a crença de que a política social é instrumental ao desenvolvimento.

Figura 36 – Cluster 4 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

A Tabela 49 mostra as conexões do nó “PC.Escopo.Universalização”. É possível notar que o senador Eduardo Suplicy e a pesquisadora Lena Lavinias são seus principais expoentes.

Tabela 49 – Conexões do nó PC.Escopo.Universalização no Cluster 4, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Peso Aresta
PC.Escopo.Universalização	Ator.Leg.Senador.EduardoSuplicy	5
PC.Escopo.Universalização	Ator.IPEA.Pesq.LenaLavinias	5
PC.Escopo.Universalização	PC.Justificativa.UnivEficiência	3
PC.Escopo.Universalização	PC.Justificativa.UnivCidadania	3
PC.Escopo.Universalização	PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic	2
PC.Escopo.Universalização	Ator.SCivil.UERJ.Prof.ElaineRosBehringer	2

Fonte: a autora (2020).

Segundo Lavinias, o combate à pobreza não deveria se restringir a uma política focalizada, mas estar inserido na lógica universal da seguridade social, em que o propósito é garantir proteção social a todos os cidadãos. A política social seria, assim, implementada como direito de todos “a um serviço público de qualidade”, com alguma compensação focalizada nos mais pobres, para que conseguissem autonomamente superar sua situação. Representando o

IPEA, ela foi chamada a palestrar na solenidade de instalação da Comissão Externa para Estudo da Feminização da Pobreza, em 2003. Nessa ocasião colocou:

O combate à pobreza deveria estar presente nos marcos de um sistema de seguridade social, com políticas para todos, em que os mais fragilizados e debilitados teriam um complemento que lhes permitisse, por meio da sua força de vontade, da sua luta e capacidade, enfrentar seus próprios desafios. [...] Não podemos pensar na política social só para os pobres. Ela é um direito de todos, homens, mulheres e dos mais carentes e desassistidos, que têm de ser compensados de alguma maneira. A finalidade da política social não é só a pobreza. (LAVINAS, na reunião 2230/03).

Crença semelhante quanto à focalização foi expressa pela professora do serviço social, Elaine Rossetti Behring, mas especialmente na defesa dos serviços da assistência social. Conforme manifestou no Seminário Sistema Único de Assistência Social, a focalização era uma tendência dos anos 1990 que deveria ser superada na assistência social, em favor da universalização da política a toda a população vulnerável:

Devemos fazer esse registro, porque traz, para nós, a possibilidade de inovar no sentido da ruptura da tendência dos anos 90 na assistência social. Sabemos que essas tendências privilegiaram a perspectiva da focalização. Não é à-toa que estamos aqui discutindo a perspectiva da universalização. [...] Trata-se de política que se preocupa também além do foco - e aí está a perspectiva da universalização - com aproximadamente 42 milhões de pessoas, que hoje não têm cobertura da Seguridade Social, tanto nas populações de extrema vulnerabilidade e indigência quanto no mercado de trabalho com proteção social da Previdência Social. (BEHRING, na reunião 1208/04).

Se para Lavinas e Behring, a universalização deveria orientar a provisão de serviços, para o senador Suplicy ela se realizaria através da renda mínima incondicional. Por uma questão de direito de cidadania ela independeria do trabalho e deveria ser garantida a todos os cidadãos, ricos e pobres. Estes últimos seriam alcançados não por serem pobres, mas por serem cidadãos. Durante a audiência pública em que Ricardo Henriques apresentou a unificação dos programas de transferência de renda, assim como em várias outras ocasiões, Suplicy argumentou:

Se nós asseguramos aos ricos o direito de receber rendimentos, mesmo sem trabalhar, o direito aos rendimentos de capital, poderemos assegurar a todos, ricos e pobres, o direito inalienável de participar da riqueza da Nação, recebendo uma modesta renda como direito universal. (SUPLICY, na reunião 1511/03).

Além da justificativa da cidadania e da liberdade, já apresentadas na descrição do período FHC, Suplicy mobilizou argumentos agora ligados à eficiência. A renda mínima universal permitiria economizar recursos a serem investidos em complexos sistemas de controle, além do que atingir a todos seria o modo mais fácil de atingir os pobres, conforme declarou no Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento, quando já havia sido aprovada a lei da Renda Básica de Cidadania: “Qual é a grande beleza, o grande segredo, o bom senso da Renda Básica de Cidadania? É que, se quisermos atingir os mais pobres, o mais fácil será atingir a todos.” (SUPLICY, na reunião 0649/04). Na audiência pública com Ricardo Henriques, o

senador também havia sustentado a renda mínima incondicionada como instrumento preferencial, destacando a burocracia envolvida em programas focalizados:

Além disso, observei, ao refletir sobre isso, que melhor desenho, maior racionalidade ainda iremos obter se instituímos uma renda básica incondicional, um direito à cidadania para todos. [...] Não haverá uma pessoa que não receberá. Até Xuxa vai receber, mesmo quem não precise. Só que todas as pessoas vão poder contribuir proporcionalmente, inclusive essas que não precisam, inclusive eu, para que a ninguém seja negado esse direito e possamos erradicar essa enorme burocracia envolvida em se saber quanto cada um ganha, eliminar-se o sentimento de vergonha de qualquer um ter de dizer que só recebe tanto e por isso merece tal complemento de renda. (SUPLICY, na reunião 1511/03).

O senador ainda externou a ideia de que os pobres são capazes de fazer boas escolhas, podendo ser confiada a elas as decisões sobre suas vidas. Refletia, assim, ao nível do *deep core*, a crença de que as pessoas em geral, tendem a ser trabalhadoras e corretas (o que também foi manifestado por Lena Lavinas). Foi assim que respondeu à exposição de Marcelo Neri no Seminário referido acima:

Percebi que, no que dizia respeito àquela história de cada família verificar o que a outra família tinha em sua geladeira, era melhor liberar e fazer o que muitos economistas têm ressaltado: é muito melhor confiar nas famílias, até para que elas venham a confiar no Governo. [...] Ou seja, podemos considerar que as contrapartidas sociais são positivas, mas qual é, Marcelo, o pai ou a mãe que não quer ver a sua criança na escola? Qual o pai ou a mãe que não quer progredir, que não quer ter oportunidades? (SUPLICY, na reunião 0649/04).

Outra ideia defendida intensamente por Suplicy, e também por Elaine Behringer, foi a de que a política social é instrumental ao desenvolvimento do país. No seminário acima, a professora condenou a ideia de uma assistência social simplesmente compensatória e a colocou na perspectiva do desenvolvimento: “Não queremos uma política social que seja uma ambulância, mas que seja agregada a um projeto de se adentrar num círculo virtuoso de crescimento no Brasil.” (BEHRINGER, na reunião 1208/04). Já o senador também associou a renda mínima incondicional ao valor fundamental da liberdade de mercado:

É preciso observar ainda que a Renda Básica da Cidadania, do ponto de vista da competitividade, é benéfica para os empresários, o que é interessante, e, do ponto de vista dos trabalhadores, é claro que é muito melhor, porque eles têm maior poder de barganha, têm maior possibilidade de escolher. (SUPLICY, na reunião 0649/04).

A Tabela 50 demonstra que, ainda que com mais peso nas falas dos atores deste cluster, a ideia da política social como instrumento do desenvolvimento transpassou também discussões de outros clusters, mostrando-se pulverizada inclusive entre atores governamentais.

Tabela 50 – Conexões do nó PC.StatusPS.Instrumental no Cluster 4 e outros, no período Lula (2003–2010)

Nó Origem	Nó Destino	Cluster	Peso Aresta
PC.StatusPS.Instrumental	Ator.GovFed.MDS.Ministro.PatrusAnanias	1	4
PC.StatusPS.Instrumental	Ator.Leg.Senador.EduardoSuplicy	4	3
PC.StatusPS.Instrumental	Ator.GovFed.MAPS.SExec.RicardoHenriques	2	2
PC.StatusPS.Instrumental	Ator.Leg.Senador.CristovamBuarque	2	2
PC.StatusPS.Instrumental	Ator.Leg.DepFed.HenriqueFontana	5	2
PC.StatusPS.Instrumental	Ator.SCivil.UERJ.Prof.ElaineRosBehringer	4	1

Fonte: a autora (2020).

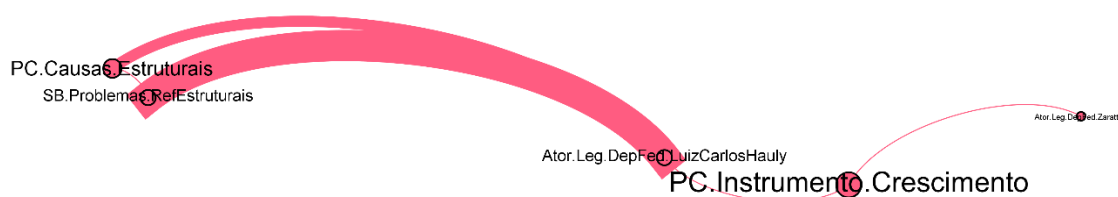
A crença no papel instrumental da política social apareceu nos discursos de parlamentares como o senador Cristovam Buarque (PT) e o deputado Henrique Fontana (PT) e, no âmbito governamental, foi defendida repetidas vezes pelo ministro Patrus Ananias e pelo secretário Ricardo Henriques. Para os últimos, além de uma questão de cidadania, os programas de transferência de renda que focalizavam os pobres, poderiam dinamizar a economia. Como referiu Ananias: “a questão hoje não é crescer para incluir, mas incluir para crescer. [...] Não se desenvolve um país com excluídos, empobrecidos, miseráveis. O desenvolvimento social também cria as condições para o desenvolvimento econômico.” (ANANIAS, na reunião 0804/04); e Henriques, em outra oportunidade, situou a “política social como instrumento não só de mudança para uma cidadania mais inclusiva, mas também de dinamismo e eficiência dessa economia.” (HENRIQUES, na reunião 1511/03).

Em suma, a ideia a protagonizar a discussão revelada neste cluster é a da universalização. Ela foi defendida como um direito de cidadania seja a serviços públicos universais, seja a participar da riqueza da nação. O senador Suplicy ainda mobilizou vários aspectos ligados à eficiência para fundamentar a sua renda básica de cidadania, principalmente os que envolviam a necessidade de controle dos beneficiários. Sobre isso, da mesma forma que Lavinias, expressou a crença, ao nível do *deep core*, de que as pessoas em geral, são corretas e trabalhadoras, podendo-se confiar aos pobres as decisões relativas às suas famílias.

A política social, em geral, e as transferências de renda, condicionais ou não, ainda foram justificadas pela sua função instrumental ao desenvolvimento econômico, argumento utilizado várias vezes pelo senador Suplicy, outros parlamentares e também atores governamentais importantes, como o ministro Patrus Ananias e o secretário Ricardo Henriques.

O último cluster, de número 3, representa apenas 3% da rede (Figura 37). Ainda que tenha se integrado a ela por intermédio de alguns atores, ele é praticamente desconectado da discussão, sendo composto por poucos nós periféricos cujos graus estão entre 1 e 6.

Figura 37 – Cluster 3 da rede Lula



Fonte: a autora (2020).

O cluster se conformou em torno da crença no crescimento econômico como principal instrumento de combate à pobreza, manifestada aqui pelos deputados Luiz Carlos Haully (PSDB) e Carlos Zarattini (PT). Zarattini colocou no último no ciclo de debates sobre o salário mínimo, em 2004: “O que vai mesmo combater a pobreza - e é essa exatamente a nossa luta - é a retomada do desenvolvimento e a criação de empregos.” (ZARATTINI, na reunião 1459/04). O deputado Haully também defendeu no Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento, que as causas da pobreza eram estruturais e ligadas à desigualdade produzida pelo sistema tributário então vigente – o qual classificou como “laborcida - mata emprego”. Deste modo, seria necessário enfrentar reformas também estruturais para melhor combater a pobreza. Ferrenho defensor da reforma tributária, o deputado argumentou que o sistema deveria ser revisto, enfatizando seu caráter regressivo e prejudicial aos mais pobres:

Nosso Sistema Tributário é regressivo. Se a economia crescer 4% este ano, vai deixar as famílias ricas cada vez mais ricas. Não haverá nenhuma vantagem para os pobres, os míseros empregos de reposição, porque a economia cresce 1 ano, mas dá marcha a ré no ano seguinte; se ela crescer 2 anos seguidos, dá 2 anos de marcha a ré. O Brasil tem a maior concentração de renda do mundo e é o País mais perverso do mundo. (HAULY, na 0985/04).

Os assuntos deste cluster se ligam, sobretudo, a questões de política econômica e a crença no seu potencial de gerar empregos. Esse ponto de vista, entretanto, ficou à margem do debate quando o tema foi o combate à pobreza, e se restringiu a poucos parlamentares. O único ator governamental que, alguma forma, se conectou à discussão, foi o ministro José Graziano que, em seu primeiro comparecimento à Câmara dos Deputados, declarou que “a pobreza é consequência estrutural de modelo de desenvolvimento que excluiu importantes e significativas parcelas da nossa população dos benefícios do desenvolvimento econômico.” (SILVA, na reunião 0352/03). A política de segurança alimentar promovida pelo Programa Fome Zero estaria “no rol das políticas de transformação estrutural”, com prioridade para a reforma agrária.

Terminando com o exame do cluster 3, foram vistas todas as discussões mais relevantes do subsistema no período Lula. As mais proeminentes foram reveladas pelos clusters 0, 1 e 2, que tiveram maiores expressões proporcionais na rede. Ainda assim, os debates se mostraram

mais integrados entre si do que no período anterior, havendo recorrentes interconexões entre os debates dos diferentes clusters, muitas vezes provocadas por atores governamentais, que estiveram bastante presentes em variadas discussões.

De maneira resumida, o cluster de número 0 refletiu a considerável importância no debate sobre o assistencialismo como prática a ser superada — dentro e fora do Estado — tendo como contraponto a política social como direito de cidadania. Associada à ideia de que a responsabilidade deveria ser do Estado, o argumento marshalliano do direito foi utilizado para defender o fortalecimento da política de assistência social. A sociedade civil foi valorizada em sua contribuição histórica, mas a ela foi atribuído uma responsabilidade complementar, prevalecendo a crença na primazia do Estado. Todas essas ideias estiveram disseminadas entre atores de diversas expressões institucionais, mas apareceram principalmente na fala de ativistas da assistência social, com destaque para alguns importantes do governo federal, como as ministras Benedita da Silva e Márcia Lopes.

O cluster de número 1 também retratou parte significativa das discussões do subsistema, as que foram orientadas pelo valor fundamental da autonomia, reunindo defensores diversos da inclusão produtiva, meio preferencial de enfrentar as causas da pobreza. Destacaram-se nesse debate figuras governamentais relevantes como os ministros José Graziano e Patrus Ananias. A contradição entre “dar o peixe” e “ensinar a pescar” foi abordada por ambos, que buscaram desmistificá-la, advogando em favor de se tratar tanto causas quanto efeitos da pobreza, diante da necessidade urgente de aliviar a fome. A integração entre diferentes políticas sociais e setoriais foi colocada como desenho ideal para se obter a tão aspirada “emancipação” das famílias, e foi bastante presente na fala de Ananias. Quanto ao desenvolvimento da autonomia entre os pobres, revelou-se primordialmente na fala de Graziano sobre o Cartão Alimentação, pretensões educativas baseadas na crença profunda de que eles tendem a fazer más escolhas.

O cluster 2 também revela um debate não desprezível, em torno da defesa da focalização com cobertura ampla como forma de reparar desigualdades históricas, tendo defensores fora e dentro do governo federal. A transferência de renda foi situada como instrumento preferencial em especial pelo seu aspecto condicional, que traria o retorno social esperado e o acesso a outros serviços. Esses aspectos foram enfatizados pelos secretários Ricardo Henriques e Rômulo Paes de Souza. Outros atores, ainda que apoiassem o instrumento, advogaram pelo fortalecimento dos serviços sociais básicos. O senador Cristovam Buarque sublinhou a provisão desmercantilizada, enquanto atores ligados à assistência social, com destaque para o deputado Eduardo Barbosa, reforçaram o potencial integrador e protetor da política. Este último também manifestou enfaticamente preocupação com a potencial fragmentação na criação do programa

Fome Zero e de um novo ministério, com esvaziamento do da assistência social. Ele reivindicou que todas as políticas sociais devessem ser abrigadas e geridas por este único ministério.

O cluster 5 reúne discussões acerca do gasto social, um pouco menos expressivas que as anteriores. Atores ligados à assistência social, principalmente do Legislativo e da sociedade civil, condicionaram a existência de uma política universal pautada em direitos à ampliação dos recursos orçamentários. O uso racional de recursos voltados ao combate à pobreza foi sustentado pelo economista Paes de Barros, favorável a política focalizada como a mais eficiente. O seu êxito, inclusive, teria contribuído para a redução da desigualdade e da pobreza. Configurando outro debate minoritário, basicamente dominado por deputados de legendas variadas, os valores fundamentais da dignidade e do trabalho foram mobilizados para reforçar a importância da geração de trabalho e renda como estratégia para a saída autônoma da pobreza. O valor do mérito e a crença de que os pobres preferem trabalhar a receber benefícios foi enfatizando em alguns casos. Não houve participação relevante do governo nesse debate.

O cluster 4 mostra uma discussão bastante localizada relacionada à universalização. Ela foi sustentada como direito de cidadania no âmbito dos serviços, pela pesquisadora Lavinias, pela professora Behringer e na defesa da renda mínima, pelo senador Suplicy. O último ainda acrescentou fatores de eficiência social e econômica para justificar o instrumento. Crenças de que as pessoas são trabalhadoras e corretas surgiram para defender a incondicionalidade no acesso a esses direitos nas falas de Lavinias e Suplicy. A política social também foi enquadrada como instrumento do desenvolvimento, na fala de Suplicy e de atores governamentais importantes, membros de outros clusters.

O último cluster, o de número 3, indica uma discussão marginal no debate sobre a pobreza. Um número muito reduzido de atores demonstrou preferência pela superação indireta da pobreza via geração de empregos e atribuiu a sua causa a fatores estruturais. Portanto, além do crescimento econômico, o problema deveria ser enfrentado também via reformas importantes tais como a tributária e a agrária. Destaca-se o deputado federal Luiz Carlos Hauly. Atores governamentais não estão incluídos aqui, ainda que o ministro Graziano tenha se manifestado no sentido das causas estruturais e da reforma agrária.

Descritos os resultados, o que se pretende no próximo capítulo é apresentá-los organizados nas diferentes perspectivas ou formas de se pensar o combate à pobreza encontradas ao longo dos períodos, identificando as orientações governamentais nesse contexto. A narrativa busca discutir as mudanças e continuidades entre os governos, e cumprir os dois objetivos específicos propostos.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: AS PERSPECTIVAS DE COMBATE À POBREZA E OS GOVERNOS FHC E LULA

O capítulo apresenta as perspectivas ideacionais encontradas no subsistema e seus respectivos atores nos dois períodos analisados, comparando-os de maneira narrativa. O intuito é discutir as alterações nos referenciais normativos ao longo do tempo e determinar, centrando-se nas ideias dos atores governamentais, se a orientação normativa da política de combate à pobreza dos governos Lula se diferenciou da do segundo governo FHC e em que medida.

A análise de redes permitiu apreender os principais tópicos de discussão do subsistema, bem como mapear suas crenças e atores, desvelando-se a estrutura normativa básica do subsistema, do modo como ela se apresentou no mundo real. Mas para distinguir suas clivagens internas foi preciso organizar as crenças e atores conforme o seu alinhamento a perspectivas normativas específicas e internamente coerentes.

Os clusters mostraram variados posicionamentos acerca de uma ou mais categorias de crenças. Como os posicionamentos possíveis foram predefinidos no livro-código de acordo com elementos teóricos distintivos de concepções de proteção social (as variáveis), agregou-se-os em torno delas. Tendo, em um extremo, crenças mais alinhadas a um pensamento neoliberal residualista e, em outro, crenças mais afins ao padrão socialdemocrata de proteção, naturalmente as crenças se organizaram em torno desses eixos e suas gradações, cada conjunto erigindo perspectivas com “espinhas dorsais” próprias. Não significa que elas se encaixaram perfeitamente em um esquema teórico e conceitual de tipo ideal⁸⁶, mas que esses eixos e suas variações serviram de referência interpretativa para os achados empíricos da pesquisa.

Emergiram da análise dos períodos, dois sistemas de crenças fundamentalmente distintos, separados pela existência de claras diferenças normativas entre eles. Tendo em vista seus objetivos estratégicos, e simplificando a realidade para fins analíticos, pode-se dizer que há uma perspectiva fundada em um propósito de “superação da pobreza”, por meio do desenvolvimento da autonomia individual entre os pobres⁸⁷, e outra perspectiva de cunho “protetivo”, cuja tônica não está em sobrepujar a pobreza, mas sim salvaguardar coletivamente os cidadãos contra permanentes falhas de mercado. Designa-se-as, aqui, como **perspectiva da superação** e **perspectiva protetiva**.

Essas duas perspectivas perduraram como grandes pilares de sustentação do subsistema ao longo dos 12 anos analisados, mas tiveram contornos bastante particulares em cada período

⁸⁶ Como as diversas tipologias de *welfare state* existentes, por exemplo.

⁸⁷ Muito ligado, no discurso dos atores, à ideia de “emancipação” (por mais que se possa se questionar a adequabilidade do uso do termo e seu real sentido).

de governo, conforme suas crenças foram mobilizadas pelas elites no decorrer do jogo político. A cada uma delas estiveram ligados atores governamentais e não governamentais que por meio das suas argumentações buscaram influenciar as decisões das autoridades no sentido de ver suas crenças traduzidas em políticas concretas (no caso dos não governamentais), ou então que se esforçaram em justificar os cursos de ação escolhidos, valendo-se dos valores, visões de mundo e teorias causais próprios dos seus sistemas de crenças (no caso dos governamentais).

Outros dois grupos de atores com especificidades ainda se fizeram presentes no subsistema, porém não se distinguiram tão essencialmente dos primeiros a ponto de fundarem perspectivas inteiramente novas. Um deles é composto por um número considerável de ativistas ligados a pautas muito particulares à assistência social, constante nos dois momentos. O outro, típico do período Lula, consiste na tentativa de implementação de uma política de segurança alimentar no país e tem uma representação bastante reduzida. Pinçando elementos normativos das perspectivas protetiva e da superação, esses dois agrupamentos de atores se diferenciaram mais pelos seus enquadramentos e especificidades empíricas do que por apresentarem propriamente esquemas cognitivos distintos, embora isso tenha ocorrido em certa medida.

Nesse sentido, pode-se dizer que eles conformaram perspectivas particulares, pela peculiaridade de suas agendas, porém dependentes, por se apoiarem em crenças das outras duas. Isso não significa que elas não foram relevantes no debate. Pelo contrário, suas proposições mostraram ter influenciado as justificativas, o desenho e, em algum grau, até mesmo os objetivos das políticas escolhidas, especialmente no governo Lula. Fosse essa pesquisa centrada apenas na disputa de interesses, se poderia sustentar a existência de quatro grupos distintos, mas como interessa, essencialmente, distinguir referenciais cognitivos fundamentais que deram sentido às escolhas e posicionamentos das elites, faz-se essa discriminação — convencionando-se denominar as duas últimas **perspectiva da assistência social e da segurança alimentar**.

Dito isso, observando-se primeiramente o período Cardoso, verificou-se que o subsistema foi dominado pela perspectiva da superação, cuja tônica foi o desenvolvimento de “capital humano”. Como traz o Quadro 18, ela concentrou o maior número de adeptos e abrigou atores em instâncias importantes de governo, tais como o Ministério da Fazenda, do Orçamento, da Educação, da Assistência Social e do Conselho da Comunidade Solidária. Ainda se alinharam a ela representantes de organizações internacionais, com destaque para o BIRD e BID, que tinham suas recomendações acolhidas pelo governo Cardoso nas suas funções de assessoramento (SOARES, 1995). A perspectiva também contou com parlamentares da base de apoio, pesquisadores, representantes de conselhos, gestores de entes subnacionais e da sociedade, empenhados em influenciar as decisões das autoridades na direção das suas ideias.

Quadro 18 – Sistemas de crenças no período Cardoso (1999–2002)

(continua)

Nível	Categorias	Perspectiva da superação	Perspectiva protetiva	Perspectiva da assistência social
<i>Deep Core</i>	Natureza humana e valores fundamentais	As pessoas precisam ser estimuladas a trabalhar. Valores: autonomia; responsabilidade; mérito; educação.	As pessoas não precisam ser estimuladas a trabalhar. Valor: liberdade.	-
<i>Policy Core</i>	Visão sobre os pobres	Preferem receber benefícios do que trabalhar; não são capazes de fazer boas escolhas. Precisam ser educados.	Preferem trabalhar do que receber benefícios; são capazes de fazer boas escolhas. Não precisam de tutela.	-
	Significado da política social	Direito (condicional) dos mais pobres a melhores oportunidades.	Direito de todos os cidadãos ao bem-estar.	Não assistencialismo, mas direito de cidadania para os vulneráveis.
	Escopo da política social	Focalizada, por motivos de eficiência, com cobertura ampla.	Universal, por motivos de cidadania; em 2º lugar focalizada com cobertura ampla.	Universal, por motivos de cidadania.
	Objetivos estratégicos	Resolver as causas da pobreza, no longo prazo.	Proteger permanentemente contra riscos de mercado.	*Proteger pessoas em situação de vulnerabilidade.
	Instrumentos preferenciais	Transferência de renda condicionada à educação; inclusão produtiva. (foco no investimento em capital humano)	Serviços básicos universais; renda mínima incondicional.	Serviços de assistência social de acesso universal.
	Gasto público social	Deve ser racional, dentro dos recursos existentes.	Deve ser robusto.	É insuficiente e deve ser ampliado.
	Status da política social frente ao desenvolvimento	O capital humano como instrumento de desenvolvimento.	-	-
	Responsabilidade pelo problema	Compartilhada entre Estado e sociedade civil.	Estado.	Estado, com mais abertura à participação popular.
Aspectos Secundários	Aspectos institucionais das políticas/Problemas	Diferentes políticas devem ser integradas para desenvolver as famílias e evitar o desperdício de esforços e recursos.	É preciso enfrentar a reforma tributária para aumentar a disponibilidade de recursos orçamentários.	O maior entrave à realização da assistência social é o financiamento limitado; a política deve ser gerida em um órgão único, sob orientação da assistência social.

(conclusão)

	Perspectiva da superação	Perspectiva protetiva	Perspectiva da assistência social
Principais atores identificados no período	Álvaro Machado (MPAS); Augusto de Franco (Comunidade Solidária); Carolinda Chaves (MJ); César Giraldis (MPAS); César Viana (FONSEAS); Cristovam Buarque (Missão Criança); deputado Eduardo Barbosa (PSDB); João Azevedo Bringel (MOG); Jorge Tejada (BID); Jorge Werthein (Unesco); José Jorge (PFL); Luciano Patrocínio (MEC); senador Lúcio Alcântara (PDT); Maria Madalena Santos (BIRD); deputado Nelson Marchezan (PSDB); Pedro Malan (MF); Raquel Teixeira (CONSED); Ricardo Paes de Barros (IPEA); Ricardo Varsano (IPEA/MP).	Senador Eduardo Suplicy (PT); Lena Lavinas (IPEA/OIT).	Ana Lígia Gomes (CNAS; deputada Angela Guadagnin (PT); Beatriz Augusto Paiva (UFSC); Berenice Rojas (PUC/RS); Elaine Behring (CFESS); Deputada Luiza Erundina (PSB); Tânia Garib (FONGEMAS); Vicente Faleiros (UnB);

Fonte: a autora (2020).

Nota 1: *crenças inferidas.

Nota 2: unindo-se os resultados das análises topológica e modular, reduziu-se a estrutura dos sistemas de crenças apenas para as categorias relevantes.

Nota 3: atores governamentais estão em destaque.

Sendo assim, tendo em vista a tendência de as elites favorecerem políticas afinadas com seus esquemas cognitivos (CAMPBELL, 2002), pode-se inferir que no período 1999–2002 os cursos de ação adotados pelo governo federal foram significativamente inspirados pelos referenciais normativos desse sistema de crenças, ou seja, que a diretriz normativa do governo FHC, no combate à pobreza, coincidiu com a perspectiva da superação, com ênfase no capital humano. E mais do que isso, pode-se dizer que as orientações governamentais tiveram também papel fundamental na própria configuração dessa perspectiva, haja vista que tais ideias também foram trazidas por eles ao debate.

Nesse período, tal perspectiva se estruturou, ao nível *do deep core*, com base nos valores fundamentais da autonomia, da responsabilidade, na crença de que o ser humano não é naturalmente propenso ao trabalho e, em última instância, no valor do mérito. No *policy core*, essas crenças se traduziram na percepção de que os pobres tendem a se satisfazer ao receber ajuda gratuita, desencorajando-se de superar autonomamente a sua condição de pobreza. Para evitar tal problema, a saída sustentável da situação deveria se dar por intermédio de uma boa dose de esforço individual, já que todos seriam igualmente capazes de auferir renda com o próprio trabalho, salvo raras exceções — como ficou evidente nas colocações do secretário Álvaro Machado (MPAS). Também nesse nível, havia a percepção de que os pobres geralmente não eram capazes de fazer escolhas responsáveis, pois ter-lhe-iam faltado, no passado, oportunidades de desenvolvimento, sobretudo em educação, outro valor importante aqui.

Apoiando-se nessas crenças profundas, iniciativas de caráter permanente ou que não exigissem quaisquer contrapartidas eram vistas como geradoras de dependência ou como pouco efetivas na solução sustentável do problema, pois as famílias não veriam motivos para buscar seu autodesenvolvimento. Seria primordial adotar políticas que as induzissem a tal.

O autodesenvolvimento deveria estar a serviço da ampliação de chances futuras de inserção laboral, já que só assim as causas do problema seriam solucionadas de maneira sustentável. O instrumento privilegiado, por seu potencial de viabilizar a saída autônoma e definitiva da pobreza, seria a educação das crianças. No longo prazo, políticas de transferência de renda vinculadas à educação (como o Bolsa Escola e o precursor PGRM aos municípios) constituiriam o instrumento ideal, cumprindo a dupla função de melhorar a qualidade do capital humano e assegurar que as famílias fizessem “a sua parte”. Foram importantes patrocinadores dessa combinação de instrumentos Cristovam Buarque (ONG Missão Criança), o deputado Nelson Marchezan (PSDB), Jorge Werthein (Unesco), Maria Madalena dos Santos (BIRD), Jorge Tejada (BID), Ricardo Paes de Barros (IPEA), Raquel Teixeira (CONSED) e Pedro Malan (MF).

Em menor medida, a educação também era tida como uma ferramenta de médio prazo, quando se propunha que os adultos dessas famílias também fossem integrados a ações de inclusão produtiva, tais como programas de geração de renda e capacitação para o trabalho. Assim, de modo geral, a educação assumia a roupagem do capital humano, concebido como instrumento fundamental do desenvolvimento.

Não por acaso representantes do BIRD e do BID participaram do debate expressando a linha argumentativa do capital humano. Essa foi de fato a orientação disseminada por essas organizações quanto ao combate à pobreza (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 1998; CASTAÑEDA; ALDAZ-CARROLL, 1999), servindo de inspiração para a adoção de políticas de transferência de renda na América Latina, durante os anos 1990 (ADATO; HODDINOTT, 2010; BARRIENTOS; SANTIBAÑEZ, 2009; FENWICK, 2013). A estratégia foi encorajada na fase das “medidas corretivas” do ajuste estrutural, contexto em que o Brasil buscou combinar uma política econômica ortodoxa com programas focalizados de combate à pobreza, que ao mesmo tempo viessem a contribuir para o crescimento no longo prazo (FILGUEIRA, 2005; SOARES, 2001; JOLLY, 2007).

Partindo do pressuposto de que todos seriam capazes de obter renda se dispusessem de oportunidades adequadas, os defensores da perspectiva da superação advogavam ser preciso socorrer apenas as vítimas das falhas de mercado⁸⁸. A política social deveria ser direcionada exclusivamente aos reconhecidamente pobres, sob o cumprimento de condições que os tornassem elegíveis a benefícios (ao passo que os que não as cumprissem seriam inelegíveis ou sofreriam sanções). Trata-se de um argumento condizente com a racionalidade do *workfare*, em que, no lugar da garantia igualitária de acesso a serviços públicos, são oferecidas recompensas em troca do cumprimento de obrigações (LAVINAS, 2013)⁸⁹. Geralmente essa mentalidade se “expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação voltadas ao mercado de trabalho.” (MOSER, 2011, p. 69). Nesse sentido, teriam “direito” a um benefício monetário somente aqueles que estivessem momentaneamente em dificuldades e atendessem determinadas exigências voltadas ao alcance do autosustento, defendendo-se uma abordagem focalizada e seletiva da política social.

Uma cobertura que atingisse toda a população necessitada era defendida dentro da lógica focalizada devendo haver grande abrangência em programas de renda mínima e nos

⁸⁸ Grosso modo, as falhas de mercado são circunstâncias factuais que impedem a realização prática do ideal da concorrência perfeita, no qual os mercados são otimamente eficientes na alocação de recursos e não há efeitos negativos como, por exemplo, o desemprego e a inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

⁸⁹ Característica oposta à proposta do *welfare state*, conforme instituído nos países centrais no pós-guerra.

serviços da assistência social. Quanto aos últimos, ressalte-se que Álvaro Machado (MPAS) defendeu que mesmo a LOAS preconizando a universalização, os serviços deveriam estar disponíveis somente àqueles que estivessem em extrema condição de exclusão. O aspecto da cobertura, porém, foi tímido do discurso governamental e esteve mais presente entre parlamentares e representantes de organizações internacionais.

O argumento relacionado à noção de *workfare* revelava, de certa forma, um raciocínio moral para justificar a focalização. Mas ela foi sustentada, acima de tudo, por motivos de eficiência na aplicação do gasto social. Políticas direcionadas à população pobre seriam a melhor forma de resolver o problema, pois assim o gasto chegaria efetivamente até os mais necessitados. A crença se fiava na existência de um volume predeterminado de recursos a serem distribuídos entre áreas carentes, sendo imperativa uma focalização adequada para evitar desperdícios. O posicionamento foi manifestado pelos atores governamentais João Bringel (MOG), Ricardo Varsano (MP), Pedro Malan (MF), pelo economista Ricardo Paes de Barros (IPEA), assim como pelos representantes do BID e Unesco.

Problemas de financiamento não eram exatamente associados à escassez de recursos — embora esse fato fosse em muitos momentos reconhecido — mas à ideia de que se gastava mal os recursos disponíveis, sendo preconizada sua aplicação racional, independentemente da fatia do orçamento. Condizente com a necessidade de administrar um orçamento deliberadamente limitado na área social (FAGNANI, 2011; 2017), esse argumento foi observado quase que exclusivamente nas falas de atores governamentais, como Luciano Patrocínio (MEC), Pedro Malan (MF), Carolinda Chaves (MJ), César Giraldis (MPAS) e do representante do Comunidade Solidária, Augusto de Franco. No nível instrumental de crenças, mais do que a promoção da autonomia, a integração entre variadas políticas foi justificativa pela otimização do gasto, no sentido de que evitaria a pulverização de recursos.

O financiamento da política social e o enfrentamento, em si, ao problema, eram vistos como responsabilidade primordial do Estado. Entretanto, como sobressaiu no discurso de Augusto de Franco e do deputado Eduardo Barbosa, ao mesmo tempo, o Estado era considerado ineficiente na alocação de recursos e na execução de políticas, argumento clássico do pensamento neoliberal (HAYEK, 2001). Essa função seria melhor exercida por organizações da sociedade civil ou então se beneficiaria muito da sua contribuição. Ocasionalmente, os próprios recursos estatais também eram considerados exíguos, sendo preciso recorrer ao financiamento privado, o que se mostrava bastante oportuno naquele cenário de ajuste fiscal. Entidades do terceiro setor, então, serviriam melhor ao propósito de produção e implementação de ações, cabendo ao Estado a sua facilitação e, majoritariamente, o seu financiamento.

O raciocínio foi evocado de forma firme por Franco para defender o modelo híbrido do Comunidade Solidária, centrado em ações em territórios com baixo índice de desenvolvimento humano. Preconizando o protagonismo da sociedade civil, cabia o Estado apenas a função de parceiro facilitador, e não o de responsabilidade pela política, ainda que esta estivesse vinculada a um Conselho ligado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, presidido pela primeira-dama. A primazia do terceiro setor também foi defendida por Barbosa, mais especificamente no que tange à política de assistência social. Os discursos de ambos navegaram entre traços típicos da gestão social e do gerencialismo. Se por um lado, acolhia-se o modelo societal de administração, no qual a sociedade civil era bem-vinda à produção de políticas, por outro, o compartilhamento de responsabilidades refletia a então recente reforma gerencial, em que serviços sociais eram definidos como “atividades não-exclusivas” do Estado. A reforma respondia ao diagnóstico de crise do Estado e se alinhava às recomendações do Consenso de Washington (PAULA, 2005, p. 38).

A perspectiva da superação, da maneira como foi manifestada no período 1999–2002, revela um significativo alinhamento ao pensamento neoliberal no que concerne à visão sobre a pobreza e a forma de tratá-la. O neoliberalismo explica as circunstâncias sociais com base no talento, no esforço e na responsabilidade individual (NOZICK, 2011; FRIEDMAN, 1982). Sendo assim, “aqueles com capacidade e disposição para trabalhar prosperam, ao passo que os incompetentes ou preguiçosos não” (HEYWOOD, 2010, p. 62, tradução nossa). Nesse sentido, seria injusto com aqueles cujas vantagens derivaram de seus esforços e talentos, que o Estado recompensasse a todos igualmente, por meio de programas de bem-estar generosos e abrangentes. Ademais, isso criaria uma cultura de dependência, que prejudicaria a iniciativa individual, a dignidade e o comportamento responsável dos indivíduos (ELLISON, 2012).

Outro aspecto de destaque por sua adesão ao ideário neoliberal se refere ao papel diminuto do Estado nos discursos em defesa do modelo de gestão do Comunidade Solidária. Além do argumento moral acima, é um sustentáculo fundamental dessa doutrina a ideia de um Estado incapaz de gerir adequadamente a complexa alocação de recursos em uma economia industrializada, por mais bem intencionados que sejam os seus burocratas (HAYEK, 2001).

Mas ainda que essas ideias revelem uma nítida aproximação de uma visão sobre a natureza humana muito própria do neoliberalismo, não se pode dizer que se defendeu uma pura “justiça de mercado” (KERSTENETZKY, 2006), atribuindo-se exclusivamente a essa instituição a função distributiva. Ao contrário, nota-se o reconhecimento da existência de incertezas quanto a se “esforços serão recompensados e negligências punidas” (KERSTENETZKY, 2006, p. 565), atribuindo-se ao Estado a responsabilidade pela provisão

de uma rede subsidiária de proteção. Na linha de um Consenso de Washington “revisado”, inclinado ao investimento em capital humano (WILLIAMSON, 1989), essa rede se traduziu em políticas de combate à pobreza ex post, observadas nos programas de renda mínima vinculados à educação e nas ações focalizadas do Comunidade Solidária. Nesse aspecto, fazem sentido as argumentações que qualificam o governo FHC como uma espécie de neoliberalismo inclusivo (LEUBOLT, 2016) ou, se poderia dizer, com “face humana”.

A perspectiva protetiva, por sua vez, não dispôs de um volume significativo de representantes no subsistema, ao menos na arena e no intervalo de tempo observados. Foram apenas dois os atores que no decurso do governo Cardoso a representaram de um modo mais consistente: a pesquisadora Lena Lavinias (IPEA/OIT) e o senador Eduardo Suplicy (PT). Embora em menor número, eles trouxeram em seus discursos, elementos substancialmente distintivos para configurar um sistema particular de crenças.

Essa perspectiva foi conformada em função de pressupostos normativos, em essência, contrários aos da anterior. Ao nível do *deep core*, figuravam o valor fundamental da liberdade e a crença de que o ser humano não necessitava de estímulo ao trabalho. No *policy core* essas ideias se refletiam na crença de que os pobres não se satisfaziam com o recebimento de benefícios, mas sim preferiam trabalhar para obter a própria renda, assim como a de que eram capazes, por si próprios, de fazer boas escolhas.

Em vista disso, não haveria sentido em propor políticas condicionadas, pois as contrapartidas seriam ineficazes diante da propensão natural do ser humano ao trabalho. Ademais, exigir determinados comportamentos feriria a liberdade dos indivíduos em tomar suas próprias decisões, valor caro à perspectiva. Os atores também não demonstraram fazer diferença entre escolhas menos ou mais responsáveis atreladas à condição ou não de pobreza. Simplesmente expressavam confiança de que as famílias tinham condições de decidir o melhor para si, dando outro sentido à autonomia — mais ligado à liberdade — que não o visto anteriormente.

Não havendo diferença entre o comportamento de pobres e não pobres, também não se sustentava o privilégio a políticas focalizadas. Até se admitia o fornecimento de benefícios monetários em auxílio dos que se encontravam em maior desvantagem (com cobertura ampla), mas a prioridade deveria ser dada a políticas de cunho universal e incondicional. Havia, assim, aproximação com um padrão mais abrangente e generoso de proteção social, não necessariamente voltado a viabilizar a aquisição, no mercado, de bens e serviços. Tratava-se do direito à cidadania, que incluía o acesso à renda ou à capacidade de obtê-la, mas também abrangia outras liberdades importantes para o bem-estar.

Nota-se aqui algum embasamento na teoria seniana da justiça (SEN, 1999; 1992; 2009), por vezes até mesmo explicitado nos discursos desses atores. Buscando romper com a noção estritamente economicista, propunha-se uma noção ampliada de desenvolvimento que abrangesse, como fins, outras liberdades importantes que não apenas a econômica, o que evidentemente dependeria da ampliação das funções estatais. Nessa concepção, a pobreza não era concebida apenas como carência de renda, a qual privava os indivíduos da liberdade de adquirir bens no mercado, mas incluía carências em múltiplas dimensões, manifestadas, por exemplo, no acesso precário à água, moradia, saúde, ou saneamento básico.

Essas outras dimensões de carências elementares somente poderiam ser supridas, na opinião de Lavinias, por serviços públicos universais de qualidade e de acesso incondicional. Já para Suplicy, a provisão de uma renda mínima não era apenas uma forma de suprir necessidades básicas no mercado, mas também um instrumento de ampliação da liberdade econômica dos indivíduos, cuja carência podia “resultar em dependência social” (SUPLICY, na reunião X_0255/00). Ambas as propostas se fundamentavam na primordialidade dos direitos básicos de cidadania, realizáveis na garantia de acesso universal e incondicional a serviços públicos e a uma renda mínima – esta última entendida como “direito inalienável de todas as pessoas partilharem da riqueza da Nação”⁹⁰. Tanto Lavinias quanto Cristovam Buarque demonstraram apoio à proposta de Suplicy, embora tenham se comprometido, acima de tudo, com seus instrumentos preferenciais.

Note-se que essas crenças correram integralmente por fora da esfera governamental. Quanto aos serviços, em nenhum momento eles foram defendidos por atores do âmbito, apesar de sustentado na literatura que os governos do PSDB estabeleceram as bases dos sistemas nacionais de educação e saúde e praticamente universalizaram o acesso ao ensino fundamental e ao sistema público de saúde (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019; ALMEIDA, 2004; DRAIBE, 2003). Já a garantia de uma renda mínima universal nos moldes propostos por Suplicy, de fato não teve sucesso nesse período. Seu projeto de lei (PL n.º 80) foi aprovado por unanimidade no Senado em 1991, mas permaneceu sem apreciação na Câmara dos Deputados até 2005, sendo arquivado em fevereiro de 2007. Proposta equivalente só virou lei em 2004, já no governo Lula, sob a forma da Renda Básica de Cidadania (COÊLHO, 2013).

⁹⁰ Embora a provisão pública de serviços seja atributo do *welfare state* clássico e a renda mínima proposta por Suplicy tenha se inspirado nas contribuições do economista Milton Friedman (1982), expoente do pensamento neoliberal, ambas as propostas foram abrigadas na mesma perspectiva, pois tanto as justificativas expressas pelo senador, quanto por Lavinias baseiam-se na cidadania e na ampliação da liberdade, havendo diferença, nessa ótica, apenas na escolha do instrumento. Assim, faria pouco sentido situar Suplicy como representante da perspectiva da superação, mais afinada ao paradigma neoliberal, somente por conta dessa inspiração.

A perspectiva protetiva se distinguiu da da superação ainda em função dos seus objetivos estratégicos. Nas propostas de implementação de políticas universais não se evidenciava exatamente o intuito de ajudar os pobres a “vencerem” o problema, mas sim o de oferecer garantias de proteção aos cidadãos contra os persistentes riscos do mercado. Pode-se dizer que subjaz a essa ideia o entendimento de que as incertezas inerentes ao mercado tornam difícil definir, a priori, aqueles que realmente “precisam de ajuda”, podendo em determinado momento ser qualquer pessoa, mesmo aquela que disponha de capacidade para o trabalho e tenha “exercido plenamente sua escolha racional quando foi tentar a sorte no mercado.” (KERSTENETZKY, 2006, p. 569). Assim, ex ante, as políticas de renda mínima serviriam como um “seguro social contra a incerteza” (KERSTENETZKY, 2006, p. 566), ao passo que os serviços públicos universais viriam a cumprir uma função redistributiva para compensar potenciais desigualdades de acesso a oportunidades, e conseqüentemente de sucesso das pessoas.

Verifica-se, portanto, que nessa perspectiva, embora o mercado fosse um importante locus de realização da liberdade em sua acepção econômica, um papel distributivo fundamental foi reservado ao Estado, cabendo-lhe compensar as desigualdades de acesso a recursos e serviços, mediante a garantia efetiva de direitos. Tamanha provisão pública, evidentemente, exigiria naquele contexto, a revisão estrutural de mecanismos fiscais, capazes de alimentar um robusto gasto social, como defendido por Lavinias.

Por fim, nessa perspectiva não se constataram manifestações explícitas quanto ao desenvolvimento e sua relação com a política social. Contudo a ênfase na oportunização de múltiplas liberdades aponta para um alinhamento aos objetivos do paradigma do desenvolvimento humano, que se diferencia da proposta do capital humano pela abrangência dos fins almejados (SEN, 1999, p. 372-377; FUKUDA-PARR, 2003; JOLLY, 2007). Essa distinção se dá à medida que o desenvolvimento não visa exclusivamente a expansão da liberdade econômica (pelo aumento das rendas individuais) ou sublinha o seu papel para o crescimento, mas busca reconhecer a relevância dessa liberdade e de outras (como a de ter uma alimentação, saúde e educação adequadas, por exemplo) para o bem-estar intrínseco dos indivíduos (SEN, 1999, p. 372-377). Essa concepção justificaria priorizar investimentos em serviços que não estivessem voltados exclusivamente à inserção laboral, mas para outros tipos de bem-estar não associados ao aumento da renda individual.

No geral, a perspectiva protetiva mostrou proximidade com a proposta de proteção social própria dos Estados de bem-estar abrangentes dos países europeus do pós-guerra, de

inspiração keynesiana e beverigiana⁹¹. Diferentemente da “justiça de mercado”, apoiada em uma noção “fina” ou mercadocêntrica, ela se fia em uma concepção “espessa” de justiça social, na qual não apenas a liberdade econômica é importante, mas, sobretudo, à igualdade econômica. A intervenção pública é, nesse sentido, requerida para corrigir desigualdades inerentes às relações de mercado, cabendo ao Estado uma função (re)distributiva fundamental (KERSTENETZKY, 2006).

Os instrumentos prioritários de Lavinias e Suplicy são formas próprias de intervenção do Estado de bem-estar, destinando-se a influenciar as forças do mercado para proteger os indivíduos de situações contra às quais eles não têm qualquer controle, como fatalidades ambientais e o desemprego em massa, causado por crises econômicas. É nesse sentido que atuaria a garantia de uma renda mínima independente do valor de mercado dos indivíduos e um conjunto de serviços de qualidade, indistintamente disponíveis aos cidadãos (ASA BRIGGS, 2006). A fundamentação dessas propostas, por sua vez, remonta à Marshall (1967) e sua concepção universal de fruição de direitos sociais como base para o acesso à cidadania. O autor foi um dos fundadores do campo teórico do *welfare state*, fornecendo subsídios para justificar a construção dos Estados de bem-estar social (KERSTENETZKY, 2012, p. 27).

Como mencionado, o subsistema ainda abrigou uma parcela considerável de atores com ideias específicas em relação à assistência social, mas que não chegaram a inaugurar um sistema de crenças essencialmente distinto dos demais. Esse grupo demonstrou ser mais um movimento com interesses particulares, composto majoritariamente por assistentes sociais e outros advogados da consolidação da política assistencial pós 1988⁹². Se considerado esse grupo uma coalizão em potencial, poder-se-ia dizer que se ele se aproxima mais do tipo chamado por Jenkins-Smith de “coalizão de conveniência” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 225).

Com notória unissonância no discurso, verificaram-se representantes no Legislativo, destacando-se deputados opositores como Luiza Erundina (PSB) e Angela Guadagnin (PT) e membros da sociedade civil, notadamente na figura de professores universitários, como Vicente Faleiros (UnB), Berenice Rojas (PUC/RS), Beatriz Augusto Paiva (UFSC) e integrantes de organizações da área, como o Conselho Federal de Serviço Social, na figura de Elaine Behring e o Conselho Nacional de Assistência Social, na de Ana Lúcia Gomes.

⁹¹ John Maynard Keynes foi um economista inglês que defendeu uma maior regulação do Estado nos assuntos econômicos, atribuindo a essa instituição um papel complementar à livre iniciativa, que seria voltado ao bem público (KEYNES, 1983). William Beveridge foi proponente de uma provisão ampla de serviços públicos pelo Estado. Seu *Report on Social Insurance and Allied Services* (BEVERIDGE, 1942), o “Relatório Beveridge”, inspirou a implementação do *welfare state* em países da Europa central após a Segunda Guerra Mundial.

⁹² Engloba os importantes marcos da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a assistência social como política integrante da Seguridade Social, e a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993.

Esses ativistas formaram a segunda maior agremiação do subsistema, ficando atrás do grupo defensor da perspectiva da superação e, em muitos pontos, posicionando-se criticamente a ela. Ao mesmo tempo, eles mobilizaram fundamentos parecidos com os da perspectiva protetiva, mas se diferenciaram dela em ângulos importantes, não autorizando abrigar seus atores sob o mesmo guarda-chuva.

Alguns fatores dificultaram identificar entre esses atores a configuração de fundamentos normativos peculiares. Em primeiro lugar, eles se mostraram mais críticos do que propositivos. Como se ocuparam, sobretudo, da denúncia de problemas concretos e da censura ao status quo, aspectos como a afirmação de valores e a especificação de normas e relações causais que justificariam suas propostas, objetivos e soluções, foram pouco perceptíveis. Em segundo lugar, seus discursos revelaram objetivos principalmente pragmáticos, voltados ao fortalecimento da política de assistência social, colocada mais como fim em si do que como um instrumento visando um desfecho determinado. Nessa medida, pouco se discutiram as intenções substantivas por trás desse propósito.

Praticamente não foram encontradas declarações que revelassem a existência de uma visão compartilhada sobre a natureza humana, sobre os pobres e sobre valores fundamentais, ao nível do *deep core*. As colocações ficaram concentradas no *policy core* e nos aspectos instrumentais, com especial ênfase à discussão sobre o significado da política social e a responsabilidade pelo problema. Essa foi a tônica dessa perspectiva intensamente concentrada na censura à tradição assistencialista e filantrópica na assistência social e que tinha como contraproposta a defesa de tal política como direito de cidadania, como inscrito na CF/88. Ações pulverizadas, focalizadas e compensatórias por parte do Estado foram duramente condenadas por manterem os cidadãos em situação de dependência, ao mesmo tempo que iniciativas filantrópicas por parte da sociedade civil, ainda que consideradas importantes, foram definidas pela não garantia de direitos. Nesses aspectos, as manifestações frequentemente foram no sentido de atacar as escolhas do governo Cardoso.

Baseando-se sobretudo na crítica ao histórico patrimonialista brasileiro (FAORO, 1998), o grupo defendeu que práticas assistencialistas — partindo do Estado ou de entidades da sociedade civil — mantinham as pessoas reféns de quem lhes oferecia ajuda e destituíam atividades assistenciais de qualquer sentido de cidadania. Seria necessário, ao invés, assegurar efetivamente o direito de atendimento a todos os cidadãos que porventura pudessem incorrer em situações de vulnerabilidade, por meio de políticas públicas. Trazida para este lugar, a assistência social, concebida como política universal, protegeria quem dela precisasse, tendo como público-alvo idosos, mulheres vítimas de violência, crianças em situação de abandono ou

negligência etc., pobres ou não (PAIVA, na reunião 0937/02). (Trata-se de uma noção protetiva baseada na cidadania, como na perspectiva anterior, mas não circunscrita a situações oriundas de falhas de mercado).

Se de um lado se realçava a política pública como direito, de outro se sobressaía a crença no Estado como seu garantidor, por excelência. A assistência social era, portanto, colocada também como um dever constitucional do Estado. Naquele contexto, essa responsabilidade deveria repercutir principalmente na ampliação dos recursos da União para a área. Uma das principais críticas feitas ao governo Cardoso era, no nível instrumental, o financiamento insuficiente, principal entrave à concretização da assistência social como direito universal. Atribuía-se o problema majoritariamente às políticas de ajuste fiscal empreendidas na época, como atestou o discurso de Luiza Erundina. Veja-se que as considerações sobre o gasto foram relativas ao status quo, não havendo prescrições sobre o tamanho ideal do gasto social, ou sobre a sua qualidade, como nas perspectivas anteriores.

Tendo o Estado primazia sobre essa política, a delegação de responsabilidades ao terceiro setor também foi bastante atacada. E não apenas por remeter ao mundo da solidariedade em vez do dos direitos, mas também pelo argumento da desprofissionalização atrelada ao trabalho voluntário (em oposição à execução da política por profissionais da assistência social). O embate entre a visão do protagonismo da sociedade civil, preconizada pelo Comunidade Solidária e a da responsabilidade pública e estatal, sustentada pela assistência social, ficou patente na contraposição de argumentos entre Augusto de Franco e Elaine Behringer, durante o Seminário Nacional de Assistência Social de 1999.

Também reclamando a cidadania — agora não mais no sentido jurídico-constitucional marshalliano, mas no da participação em processos políticos de tomada de decisão (KYMLICKA; NORMAN, 2002) — o governo foi acusado de não abrir a construção da política assistencial às contribuições desses profissionais. Embora a responsabilidade devesse ser do Estado, argumentava-se que o governo deveria ser mais permeável à participação popular, condizente com o ideal societal de administração almejado pela CF/88. Atente-se, porém, que essa participação foi reivindicada exclusivamente para os especialistas, apontando para a presença de interesses corporativos, como sugere a fala da acadêmica Beatriz Augusto Paiva, no penúltimo mês do governo Cardoso, quando expressou abertamente o desejo da assistência social de participar do novo governo (o de Lula).

Por fim, em menor medida, o movimento pleiteou a criação de um Ministério exclusivo para a implementação da política de assistência social, que viesse coordenar e articular as políticas de inclusão no país. Essa demanda apareceu nas falas de representantes de colegiados

formados por gestores públicos de entes subnacionais, a saber, César Viana, do Fórum Nacional dos Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e Tânia Garib, presidenta do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS).

O discurso unívoco dos atores dessa perspectiva indubitavelmente mostrou-se a serviço da implementação concreta das diretrizes definidas na LOAS, que havia resultado da ampla mobilização e organização de ativistas em fóruns municipais, estaduais, nacional e na Setorial Nacional de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (MENDOSA, 2012). O texto da Lei expressava “parte substancial do projeto defendido pelo movimento em defesa da assistência social, ao enfatizar a responsabilidade pública, a participação social e o comando único das ações da assistência social.” (BICHIR; GUTIERRES, 2019, p. 274).

Efetivamente, no campo do controle social, foi instalado, em 1994, o Conselho Nacional de Assistência Social, em substituição ao Conselho Nacional de Serviço Social. Ele foi palco de conflitos entre a proposta dos ativistas, que buscava romper com a tradição filantrópica e assistencialista, e a do governo Cardoso, que preconizava a parceria com a sociedade civil. Também nessa arena se destacou o conflito em torno da concepção de assistência social, refletindo a tensão entre um ideal universalista e a opção concreta do governo por políticas focalizadas (BICHIR; GUTIERRES, 2019).

Atente-se que o objetivo primordial desse grupo foi tirar as ações assistenciais do campo da filantropia e alçá-las à condição de direito para que a população vulnerável não ficasse à mercê da solidariedade ou de políticas residuais e compensatórias. É possível notar traços da noção marshalliana de cidadania, inscrita na CF/88, e que fundamenta a provisão universal de serviços de bem-estar. Contudo, esses propósitos restaram um tanto vagos nas declarações desses atores, estando mais ancorados na formalidade da lei e no rechaço à dominação patrimonial e às práticas clientelistas inscritas nas relações sociais brasileiras (FAORO, 1998), do que em teorias normativas que lhes conferissem maior substância ou revelassem relações causais. Distintamente das perspectivas da superação e protetiva, não ficaram nítidos quais serviços a assistência social prestaria, por que motivos eles seriam o instrumento ideal de proteção às pessoas vulneráveis e nem como eles funcionariam na mitigação ou solução do problema. O foco na crítica ao governo e a carência desses fundamentos acabou por deixar mais em evidência objetivos profissionais da categoria, a serem realizados com a consolidação da LOAS, do que propriamente como essa política estaria a serviço da proteção social.

Por sua vez, no decurso dos governos Lula as discussões continuaram permeadas pela perspectiva da superação — que se manteve dominante —, pela perspectiva protetiva e pelas pautas da assistência social. Grande parte dos atributos duros desses conjuntos de crenças foi

preservada, mas modificações maiores e menores, bem como o intercâmbio de ideias entre as perspectivas, conferiram, a elas e ao subsistema como um todo, características distintas das verificadas no período anterior. Além disso, a insurgência do agrupamento da segurança alimentar, ainda que diminuto, também contribuiu para a mudança na paisagem cognitiva do período.

Quanto a esse último, no início do primeiro mandato presidencial de Lula, em meio às discussões sobre a unificação das já consensuais políticas de transferência de renda no GT da Câmara de Política Social, surgiu uma agenda paralela dentro do governo, com foco na implementação de uma política nacional de segurança alimentar, afinada com as promessas que marcaram a bandeira da “mudança” durante o período eleitoral.

O tema já vinha se destacando na agenda pública durante os anos 1990, sob a emblemática campanha da ONG liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Também havia sido criado durante o governo de Itamar Franco, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que foi extinto no governo FHC, sendo substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária. O tema da segurança alimentar foi importante para Lula e para o futuro ministro José Graziano naquela década, associando-se à preocupação com a política agrária. Ambos haviam proposto uma política nacional de segurança alimentar no âmbito do Instituto Cidadania e o tema foi levado como uma pauta central da campanha de 2002 (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Condizente com a minimização do tema durante o governo FHC, a preocupação com a fome e a segurança alimentar havia surgido no debate do período anterior de maneira muito tímida, nos discursos de Dom Mauro Morelli, da Igreja Católica e de Vilmar Schneider, representante da Rede Internacional pelos Direitos Humanos em prol do Direito à Alimentação. Já no período Lula, identificaram-se elementos mais estruturados e proeminentes em favor dessa causa que, apoiada por um ou outro deputado, contava com um representante importante do governo, também bastante próximo ao presidente, que era José Graziano, designado Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. Além dele, verificou-se apenas mais uma defensora fiel à causa, Marlova Noletto, diretora técnica da Unesco, agência com a qual o ministério mantinha colaboração.

Essa agenda teve vida mais ou menos independente apenas no primeiro ano da administração de Lula, quando Graziano encabeçou o Ministério e as tentativas de implementação do Programa Fome Zero em meio a conflitos internos à Câmara de Política Social. Após a primeira reforma ministerial e da instituição do MDS, chefiado por Patrus

Ananias, elementos que justificavam as proposições da segurança alimentar foram incorporados à perspectiva da superação, com a qual mantinham-se algumas semelhanças normativas.

O enfoque da segurança alimentar bebia ora da perspectiva da superação, ora da protetiva, mas majoritariamente da primeira. Assim como nesta, a autonomia — enquanto capacidade de autosustento — consistia em um valor fundamental, além agora do próprio valor, em si, da segurança alimentar. Ao nível do *policy core*, verificou-se na visão de Graziano a crença, observada na perspectiva dominante do período Cardoso, de que os pobres precisavam ser desenvolvidos para estarem aptos a fazer escolhas responsáveis e boas para si mesmos — principalmente quanto à alimentação. Esse aspecto não foi visto no discurso de outras autoridades do governo e esteve, inclusive, associado a alguns escândalos envolvendo o intuito de controlar as compras com o Cartão Alimentação. Ele se fez presente no âmbito governamental somente durante a gestão de Graziano.

Tendo a fome como ponto crítico da problemática, seria fundamental implementar políticas emergenciais orientadas ao alívio imediato da pobreza. Mas visando sobretudo atacar as suas causas, estas seriam integradas a medidas estruturais com foco na inclusão produtiva, de modo que as famílias pobres pudessem se tornar autônomas no futuro. Com esse intuito, foi criado em abril de 2003, no âmbito do Fome Zero, um novo programa de transferência condicionada (o Cartão Alimentação) e também foram propostas medidas de transformação estrutural mais ambiciosas e de longo prazo, baseadas na “geração de renda e de dinamização de economias locais de forma sustentável, estimulando principalmente a demanda por alimentos, combinada com programas de apoio à agricultura familiar.” (SILVA, 2003, na reunião 0352/03). Com isso, valorizavam-se as ações estruturais também enquanto instrumentos de desenvolvimento local sustentável.

Os argumentos em defesa das propostas estruturais pautavam-se na ideia da segurança alimentar como direito de todos os cidadãos, ricos ou pobres, sendo uma política de caráter universal. Posteriormente, no discurso de Ananias, ela também foi defendida como direito humano a condições dignas de vida, principalmente quando ressaltado o lado da fome, devendo beneficiar os mais pobres, mediante ações emergenciais focalizadas. O argumento da autonomia foi muito mobilizado por ambos os ministros para justificar que a implementação de ações emergenciais para “quem tinha pressa” não se daria à custa de políticas “emancipatórias”. Dessa forma, não correr-se-ia o risco de se cair no indesejável assistencialismo, assunto que intermediou o debate do período.

Quanto à responsabilidade pelo problema, a posição de Graziano era a de que o Estado não poderia assumir sozinho a implementação de uma política de tamanha proporção, adotando

um argumento semelhante ao da perspectiva da superação do período FHC. Seria necessário contar com a sociedade civil para selecionar as famílias prioritárias ao recebimento dos recursos do Cartão Alimentação (via Comitês gestores do Fome Zero) e também para envolvê-las em outras políticas como as de alfabetização, construção de cisternas e apoio à agricultura familiar. O controle das compras a serem realizadas com o cartão também passaria pelo crivo de pessoas treinadas da sociedade civil. Assim como a visão sobre os pobres, esse posicionamento ficou restrito ao discurso do ministro e não perdurou após sua saída do Ministério.

Por seu turno, a perspectiva protetiva continuou sendo minoritária no período Lula, mantendo-se os mesmos dois representantes do decurso anterior. A diferença é que agora, além de Lavinias e Suplicy, ela contava com uma defesa mais explícita do senador Cristovam Buarque. Após uma curta trajetória como Ministro da Educação⁹³, ele deixou de argumentar em favor da transferência condicionada à educação e passou a sustentar a precedência dos serviços universais básicos como instrumento fundamental. O investimento em políticas essenciais, que garantissem alimentação, educação, saúde, transporte público, moradia com água potável, coleta de lixo e de esgoto, bem como gerassem empregos diretos, seria uma forma de “keynesianismo social” que poderia contribuir para mitigar a pobreza e ao mesmo tempo dinamizar a economia (BUARQUE, na reunião 0985/04).

Esse sistema de crenças manteve-se praticamente intacto após 2003, com ligeiras variações. No âmbito do *deep core*, o valor da autonomia — enquanto liberdade para realizar projetos pessoais — foi mais enfatizado pela pesquisadora Lavinias (IPEA). Novamente se apoiando na teoria seniana, ela preconizou um sistema universal de seguridade social, com políticas disponíveis a todos e com algumas compensações aos mais desassistidos. Isso implicaria na responsabilização do Estado por prover acesso efetivo a serviços públicos⁹⁴.

Também no *deep core*, ganhou agora mais destaque o argumento de que as pessoas, em geral, eram corretas, além de naturalmente trabalhadoras. Essas crenças foram mobilizadas basicamente nas falas do senador Suplicy para justificar, no nível do *policy core*, o instrumento da renda mínima incondicional. Além da sua concepção sobre a natureza humana sugerir ser prescindível controlar o comportamento das famílias pobres por meio de condicionalidades, a sua proposta seria mais interessante, agora também por uma questão de eficiência. A renda

⁹³ Cristovam Buarque foi Ministro da Educação entre 1º de janeiro de 2003 e 27 de janeiro de 2004. O período em que suas falas aparecem se refere ao dia 07 de julho de 2004, quando ele já havia voltado ao cargo de senador.

⁹⁴ “Sabemos que, na visão de [...] Amartya Sen, que fala muito sobre as funcionalidades, o essencial é que possamos ter autonomia para levar adiante os nossos projetos, realizá-los, buscar as nossas oportunidades. Portanto, autonomia implica ter saúde, moradia, educação, enfim, tudo o que se situa nessa dimensão.” (LAVINAS, na reunião 2230/03). Note-se que a responsabilidade pública por serviços que promovam autonomia – liberdade real – precede o valor do esforço individual, contrariamente à ênfase da perspectiva da superação.

mínima, nos seus moldes, não só seria um instrumento de cidadania e realização da liberdade econômica, como também economizaria recursos a serem empregados em complexos mecanismos de controle e beneficiaria a economia.

Tanto Buarque quanto Suplicy vincularam seus argumentos à serventia das políticas universais para o desenvolvimento do país, adicionando um novo aspecto a essa categoria de crença. No período Cardoso, o valor das políticas propostas por essa perspectiva recaía sobre o bem-estar intrínseco que as múltiplas liberdades proporcionariam aos indivíduos. Agora, ele também se faria ver na sua utilidade instrumental para o crescimento econômico, similarmente à crença proferida pelos defensores da perspectiva da superação vinculada ao capital humano.

A proposta de Suplicy passou a contar com uma oportunidade que não existia antes. Com o problema da pobreza em evidência e um cenário político favorável — derivado do alinhamento da sua proposta ao programa do novo governo — o novo projeto, apresentado em 2001, converteu-se na Lei da Renda Básica de Cidadania, em janeiro de 2004⁹⁵. Esta, porém não foi efetivamente implementada, o que é geralmente atribuído ao condicionamento dos repasses monetários às possibilidades orçamentárias definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (COELHO, 2013, p. 186). A essa explicação acrescenta-se, tendo em vista as ideias aqui observadas, que oferecer renda aos pobres sem exigir contrapartidas nunca foi uma ideia prioritária no subsistema. Pelo contrário, o receio de que qualquer ajuda gratuita viesse a significar assistencialismo e sacar dos pobres o estímulo ao trabalho sempre estiveram candentes, não configurando terreno fértil para propostas baseadas na incondicionalidade.

Quanto aos partidários da assistência social, se no período Cardoso eles se situavam inteiramente no âmbito da sociedade civil, agora, tendo suas reivindicações atendidas, passaram a contar com representantes em cargos de comando no governo federal — como Benedita da Silva, inicialmente, no MAPS, e Márcia Lopes, posteriormente, no MDS. A integração desses ativistas representou um incentivo à suavização da postura crítica nessa esfera.

Dentro e fora do governo, esses atores preservaram a essência das suas propostas, baseadas na rejeição ao assistencialismo, na defesa da política assistencial como direito e na busca pela ampliação do gasto na área. Assim como outrora, pouco conteúdo normativo foi identificado no curso do governo Lula. De maneira tímida, manifestou-se o valor da autonomia, entendida como “emancipação”, porém, afora algumas vezes em que ela foi insinuada como capacidade de autosustento, não houve um desenvolvimento maior sobre no que, exatamente

⁹⁵ Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

essa emancipação consistiria, que não a definição pelo seu contrário, ou seja, a condição de “não dependência”.

Tampouco houve maiores especificações quanto a quais seriam os serviços da assistência social e que propósitos substantivos eles visavam, para além do estabelecimento, em si, de uma política de direitos. Os motivos pelos quais eles seriam preferíveis aos demais, ou ao menos essenciais no enfrentamento ao problema da vulnerabilidade (a pobreza e outros tipos), também permaneceram vagos. No entanto, verificou-se uma proposição até então não revelada explicitamente entre esses atores, que foi a integração das políticas direcionadas ao público da assistência social com outras políticas sociais e setoriais. Nesse sentido, a assistência social funcionaria como uma ponte de acesso a serviços básicos como educação, saúde, trabalho etc. Dessa articulação, realizada sob o comando único da assistência social, dependeria a melhoria dos indicadores sociais e a almejada “emancipação”.

A intersectorialidade, portanto, estava associada à necessidade de que essas áreas não agissem independentemente, mas de maneira coordenada, sob orientação de um ministério próprio. No período Cardoso, a demanda pela instituição de um ministério exclusivo da assistência social, capaz de articular esta política com outras, existia, mas foi assunto menor. Após Lula, essa reivindicação ganhou mais corpo entre esses atores que, receando a tradicional fragmentação de ações, exigiram que as ações para aquele público fossem organizadas e conduzidas por um ministério da assistência social. Pressionaram nesse sentido os deputados Eduardo Barbosa (PSDB), Maria do Rosário (PT), Luiza Erundina (PSB), a professora Ivanete Boschetti (UnB), a presidente do CFESS, Lea Braga, e Charles Pranke (CNAS).

Tal ministério, o MAPS, existiu durante o primeiro ano do governo Lula e se converteu na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) quando da criação do MDS, em 2004. Outros avanços institucionais foram alcançados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, na “Lei do Suas” (Lei 12.355/2011) e na ampla regulação das organizações da sociedade civil (BICHR; GUTIERRES, 2019, p. 281).

A censura ao assistencialismo foi mantida entre ativistas da sociedade civil, como Vicente Faleiros (UnB) e Lea Braga (CFESS), e entre deputados do Legislativo, como Angela Guadagnin (PT), Selma Shons (PT) e até mesmo Eduardo Barbosa (PSDB), anteriormente simpático à filantropia e alinhado ao discurso da superação da pobreza. Mas a ideia agora também havia sido trazida para dentro do governo e se fez notar, no esforço de autoridades originalmente identificadas com essa pauta, em assegurar seu compromisso com a superação do assistencialismo. Falas nesse sentido foram proferidas por Benedita da Silva e principalmente Márcia Lopes.

Quanto à responsabilidade pelo problema, a reivindicação antes existente era a de que o Estado deveria assumi-la, mas manter-se permeável à participação de especialistas na formulação de políticas da área. Agora, com a integração dos representantes da classe e, com eles, de pautas da assistência social à agenda governamental, a demanda por maior participação desapareceu entre esses ativistas. No governo, principalmente quando Márcia Lopes esteve à frente do MDS, o posicionamento dominante foi o de que o Estado era o responsável pela política social, reservando à sociedade civil um papel complementar na execução de ações. O receio em relação à atuação de entidades filantrópicas também esvaneceu-se do discurso dos militantes, denotando não mais ser uma ameaça considerável.

O orçamento, que era uma pauta importante para esses ativistas no decurso do governo Cardoso, continuou a ser visto como insuficiente pela assistência social, exigindo-se, ainda que menos intensamente e por atores que estavam fora do governo, a ampliação de recursos orçamentários para a área, dos quais dependeria a universalização da cobertura. A tônica dessas demandas passou a ser a da garantia de um patamar mínimo de financiamento garantido. Ela deu origem à PEC 431-A/2001, de autoria do deputado Eduardo Barbosa, visando garantir 5% de recursos do Orçamento da União para a política de assistência social (ainda aguardando apreciação no plenário da Câmara dos Deputados).

Já no que se refere à perspectiva da superação, ela manteve sua dominância no subsistema após 2003, reunindo um número considerável de adeptos, entre eles parlamentares e sobretudo ocupantes de cargos-chave no novo governo, agora distribuídos na nova estrutura institucional comandada por Patrus Ananias. Incluíam-se nesse grupo, membros do GT da Câmara de Política Social dedicados à unificação e reformulação dos programas de transferência de renda, como Ricardo Henriques (MAPS) e Ana Fonseca (UNICAMP) e também outros pesquisadores como Ricardo Paes de Barros e Luiz Henrique Soares, do IPEA, Rômulo Paes de Sousa da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Se por um lado a prevalência dessa perspectiva significava a predominância da noção básica de que a pobreza é um problema a ser superado (ao invés da ideia de proteção dos cidadãos), por outro, houve modificações que deram a essa perspectiva características distintivas das do período anterior.

Grande parte do núcleo duro desse sistema de crenças foi preservada, principalmente entre alguns parlamentares opositores que mantinham vivas crenças profundas do período anterior. Mas agora havia mais contrapontos significativos no Legislativo e no Executivo, derivados de um maior intercâmbio desta com as outras perspectivas. Esse intercâmbio foi em grande parte promovido pelo próprio governo, uma vez que as novas ideias foram trazidas ao

debate com frequência considerável nos discursos de membros importantes da burocracia federal (estes, inclusive, estiveram muito presentes nesses debates ocorridos na arena legislativa no período Lula).

Desse modo, elementos normativos da perspectiva protetiva, da segurança alimentar e da assistência social — que passou a contar com representantes em posições de autoridade formal — foram agregados, amoldados e integrados, em maior ou menor grau, ao sistema de crenças previamente existente. Sem alterar significativamente o núcleo duro da perspectiva da superação, o governo deu maior ênfase a alguns aspectos do que outros, atribuiu novos sentidos a escolhas semelhantes, alterou justificativas públicas e acrescentou objetivos aos já existentes. Criou-se, assim, uma nova perspectiva da superação, mais híbrida, que passou a configurar um arcabouço normativo outro que não o anteriormente observado.

Assim, se no período Cardoso era possível associar o governo integralmente aos atributos da perspectiva da superação que assumia as vestes de capital humano, não se pode dizer o mesmo do governo Lula. Mesmo continuando atrelado aos principais preceitos normativos daquele sistema de crenças, elementos das quatro perspectivas demonstraram, em alguma medida, ter tido vez na definição dos cursos de ação adotados pelo governo ou ao menos nas justificativas públicas dadas, conferindo uma nova roupagem à orientação geral das políticas de combate à pobreza no período 2003–2010.

No nível do *deep core*, sobressaiu-se ainda o valor primordial da autonomia, porém com muito mais proeminência do que antes. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ela esteve essencialmente associada ao valor da responsabilidade e à crença de que o ser humano necessitava de estímulo ao trabalho, carregando um forte viés de *workfare*. No período Lula, a ideia de que os pobres se acomodariam ao receber benefícios continuou sendo cultivada entre deputados como Vital do Rêgo Filho (PMDB), Walter Feldman (PSDB) e Pompeo de Mattos (PDT). Também os valores do trabalho, da dignidade e a crença de que os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios, em um sentido mais ligado à valorização do esforço individual, e em certa medida, ao mérito, permaneceram candentes entre outros atores do Legislativo, como os deputados Severino Cavalcanti (PP) e Jairo Carneiro (PFL). Já outros parlamentares, como Henrique Fontana (PT), Reginaldo Lopes (PT) e Paulo César (PTB), defenderam a ideia de que os pobres não se acomodariam em virtude do recebimento de benefícios.

Dentro do governo, o valor da autonomia manteve seu sentido enquanto capacidade de autossustento, mas se desvinculou do temor de que oferecer ajuda aos pobres geraria acomodação e, moralmente, passou a se ligar à ideia contrária, afeita à perspectiva protetiva.

Manifestou-se no discurso de Patrus Ananias e de Heliana Campos (MDS), a crença de que os pobres preferiam trabalhar do que receber benefícios⁹⁶.

Vale ressaltar que essas crenças foram sempre proferidas em resposta a questionamentos externos, não se apresentando espontaneamente como justificativas primordiais para as ações do governo. Assim, uma vez neutralizado o receio dos “efeitos colaterais” de oferecer ajuda aos pobres, o que ficava em evidência era o propósito, em si, de “emancipá-los”, como frequentemente referido por Ananias, emprestando o chavão da assistência social. Essa ideia passou a orientar a definição dos objetivos e dos instrumentos de política pública, ficando evidente que a insistente afirmação de se focar as causas da pobreza e o nítido crescimento da preferência pela inclusão produtiva tinham como finalidade assegurar que estavam sendo criadas “portas de saída” para a superação da pobreza.

A batalha histórica da assistência social contra o assistencialismo foi incorporada de forma significativa a essa perspectiva no discurso governamental. Fora dele, parlamentares da oposição e representantes de entidades da sociedade civil, mais do que nunca, se colocaram em uma posição de vigilância em relação às escolhas do governo — do Fome Zero ao Bolsa Família — expressando receio de que elas pudessem gerar uma perpétua dependência, em vez de tratar a raiz do problema. Em vários momentos foram expressos temores em relação a possíveis benefícios clientelistas e “eleitoreiros”. Representantes do governo, por sua vez, se empenharam continuamente em demonstrar que os cursos de ação adotados nada tinham a ver com assistencialismo, mas visavam garantir o acesso a direitos básicos. Patrus Ananias foi o maior advogado dessa ideia, que já havia sido mobilizada por José Graziano, Benedita da Silva e depois seguiu sendo um argumento muito presente — e também bastante familiar — nas falas da sua sucessora, a ministra Márcia Lopes.

Note-se que, embora o governo Lula tenha incorporado o discurso contra o assistencialismo e assumido a postura pró-direitos de cidadania para justificar suas escolhas, as crenças manifestadas por seus representantes nunca chegaram a absorver a primazia à universalização e à incondicionalidade, como preconizava a perspectiva protetiva e os militantes da assistência social. Nesse ponto, tornou-se inclusive mais proeminente do que no passado, a prioridade a políticas focalizadas (e condicionadas). Notadamente nas falas de Ricardo Henriques (MAPS), a escolha passou a ser justificada pelo argumento rawlsiano da

⁹⁶ Como exemplo, cita-se Ananias, na reunião 0234/07: “Outra questão que o Deputado Vital formula é sobre se o programa poderia servir de estímulo ao ‘não-trabalho’. Nós estamos trabalhando nessa linha, fazendo pesquisa, mas eu, pessoalmente, estou convencido de que não. Os pobres também querem progredir na vida. Uma mãe pobre quer o melhor para si e para os seus filhos. As pessoas pobres não são desprovidas de desejos, sonhos e esperanças.”

equidade (RAWLS, 1971) — grosso modo, expresso na ideia de que políticas redistributivas em favor dos membros menos favorecidos da sociedade trabalham em prol da realização da igualdade.⁹⁷

Essa concepção baseia-se na ideia de que a mera igualdade formal de direitos não garante a sua concreta fruição, dadas desigualdades efetivas de oportunidades. Nesse sentido, a focalização é entendida como ação reparatória, já que ações direcionadas especialmente aos mais pobres viabilizariam o acesso efetivo a esses direitos, geralmente por meio de condicionalidades (KERSTENETZKY, 2006). Assim, no discurso do governo, abrandaram-se as tensões entre focalização e universalização, que passaram a ser vistas como alternativas complementares em vez de concorrentes, como já apontado por Fagnani (2011) e Draibe e Riesco (2009).

Por outro lado, condizente com a opção pela focalização no campo das ideias, a literatura refere não ter havido uma opção clara em favor de um sistema de seguridade social universal, com o fortalecimento de políticas sociais clássicas como as de saúde, educação, moradia etc. (LOUREIRO; 2020; KERSTENETZKY, 2019; COSTA, 2015). Inclusive sustenta-se que os investimentos na transferência de renda ocorreram à custa desses serviços (ALMEIDA, 2004; COSTA, 2009; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; PAIVA; MATTEI, 2009). É plausível que tal fato se explique parcialmente pela baixa adesão do governo aos propósitos universalistas da perspectiva protetiva. É evidente que isso dependeria de que, por exemplo, se revisasse a progressividade do sistema tributário, mas isso também não apareceu no horizonte normativo do governo Lula, assim como também não foi prioridade no governo Cardoso (KERSTENETZKY, 2019; ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019).

O mesmo se pode dizer da não efetivação da Lei da Renda Básica de Cidadania, criada com pretensões universalistas, mas condicionada aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída no segundo governo Cardoso, na esteira do ajuste (FAGNANI, 2005). Apesar da troca de governo, o consenso em torno da imprescindibilidade do controle dos gastos públicos perdurou entre as elites do período seguinte (DINIZ; BOSCHI; GAITÁN, 2012), também podendo ter afetado a implementação efetiva da lei.

O reforço da predileção por políticas focalizadas foi acompanhado pela defesa de uma ampla cobertura para quem se encontrasse em situação de pobreza, assim como ocorreu durante o governo FHC. A diferença é que agora esse posicionamento foi efetivamente assumido pelo governo, pois a quantidade de beneficiários aumentou consideravelmente, praticamente

⁹⁷ O argumento de eficiência ficou restrito às colocações do economista do IPEA, Ricardo Paes de Barros.

atingindo todas as famílias que se encontravam em situação de pobreza⁹⁸. Os discursos de Ricardo Henriques, Osvaldo Azevedo, Rômulo Paes de Sousa, e Márcia Lopes do MDS, refletiram essa diretriz expansiva.

A transferência condicionada de renda, eleita como instrumento prioritário no governo FHC (sobretudo associada à educação), foi também favorecida pelo governo Lula, haja vista a opção pela unificação e fortalecimento das políticas previamente existentes, que culminaram no Bolsa Família (incluído o Cartão Alimentação criado no início do governo Lula). Entretanto, nos discursos dos atores governamentais, o objetivo originalmente declarado de desenvolver capital humano no longo prazo, desapareceu. Às menções ao Programa passaram a enfatizar bem menos a educação e ele passou a ser apresentado mais claramente como um instrumento de combate à pobreza. Por meio do benefício monetário visaria, no curto prazo, aliviar seus efeitos e, integrado a outras políticas “emancipatórias” — principalmente de inclusão produtiva — promoveria condições de autossustento entre as famílias, no médio prazo. Nesse sentido, houve uma mudança significativa de enquadramento em uma política que, em essência, se baseava no mesmo mecanismo, atenuando a “marca” do capital humano, com a qual estava fortemente identificada na década anterior.

Outra mudança de enquadramento foi o fato de que, por mais que o Programa continuasse a ser valorizado especialmente pelas suas condicionalidades, estas passaram a ser apresentadas menos como contrapartidas impositivas vinculadas a uma ideia de corresponsabilidade, e mais como forma de viabilizar às famílias pobres o efetivo acesso a serviços universais habilitadores, mostrando, em alguma medida, uma apropriação do discurso seniano da perspectiva protetiva e das próprias ideias da assistência social. Entretanto, nesse aspecto em particular, a reformulação da política de transferência de renda não se resumiu a uma nova forma de apresentá-la, havendo uma modificação importante na regra de permanência das famílias no programa, que passou a considerar a volatilidade de renda das famílias pobres. Segundo Jaccoud (2019), o Bolsa Família contribuiu assim para o reconhecimento de restrições objetivas no acesso das famílias a políticas de educação e saúde.

Essa reformulação também ocasionou outras modificações relevantes nos objetivos estratégicos da política pública, ainda que não se tenha alterado a sua lógica básica. Durante o governo Cardoso, ações de caráter imediato e compensatório parecem ter ficado reservadas ao âmbito filantrópico da “comunidade solidária”, pois praticamente não houve manifestações, nem dentro e nem fora do governo, a favor de medidas que buscassem mitigar mais

⁹⁸ O número de famílias atendidas passou de 3,5 milhões em 2003 para cerca de 13 milhões em 2010 (COÊLHO, 2013).

imediatamente os efeitos da pobreza. Pelo contrário, o receio generalizado do assistencialismo afastava qualquer apologia a políticas emergenciais como, por exemplo, a tradicional distribuição de cestas básicas, vistas como residuais, geradoras de dependência e de desgaste da cidadania.

O governo Lula enfrentou a mesma resistência a propostas compensatórias, que foi ainda mais intensificada. Deputados mais identificados com as crenças profundas da perspectiva da superação do período FHC — como a de que os pobres tendem a fazer escolhas irresponsáveis ou preferem benefícios do que trabalhar — mostraram-se preocupados com fatores como o desestímulo ao trabalho, com o correto cumprimento das condicionalidades, com a ausência de planejamento familiar entre os pobres e com fraudes no Bolsa Família. No entanto, com a incorporação da rejeição ao assistencialismo ao discurso do governo, manteve-se a explicação de que as medidas de alívio eram necessárias, garantindo-se que não gerariam dependência, já que a prioridade continuava sendo a erradicação das causas do problema, mediante o desenvolvimento da autonomia. No lugar da tensão entre “dar o peixe” e “ensinar a pescar”, passou a vigorar a ideia de que “para pescar era preciso primeiro comer o peixe”, como ilustrou uma das falas de Ananias.

A maior visibilidade ao aspecto emergencial, representado pelo pagamento de um benefício monetário que suprisse necessidades mais imediatas, teve notável influência das ideias enunciadas pelo ministro Graziano, representante das pautas da segurança alimentar, dado que o alívio da pobreza foi constantemente sustentado pela ideia de “quem tem fome tem pressa”. Especialmente no discurso de Ananias repetiu-se o argumento utilizado por Graziano, de que diante da fome, não se poderia simplesmente esperar o retorno de ações de longo prazo. O benefício em dinheiro já cumpria essa função compensatória nos programas anteriores, mas foi pouco questionado no período FHC. No período Lula, este tornou-se um ponto sensível de discussão, invocando-se constantemente o receio do assistencialismo. Mas a mudança de enquadramento do governo Lula, que sublinhou a fome com um problema público urgente e assegurou o foco em portas de saída, tornou a ideia mais palatável.

Por seu turno, a inclusão produtiva, que antes ocupava um lugar secundário relativamente à transferência de renda, se tornou protagonista no desenvolvimento da tão proclamada autonomia. Ainda que transferência de renda fosse a face mais visível do curso de ação adotado pelo governo, ela passou a ser valorizada menos como um instrumento em si e mais como uma política articuladora de outras ações voltadas ao público adulto. Não por acaso o Cadastro Único, destinado a identificar as famílias de baixa renda e incluí-las em programas sociais, foi extremamente fortalecido nesse período (LÍCIO, 2014). A intersectorialidade, como

queria a assistência social, passou a ser o aspecto mais importante da ação governamental. Voltada ao desenvolvimento das famílias, a diretriz no nível instrumental foi a integração do Bolsa Família com outros programas setoriais e sociais.

Além disso, o foco sobre os adultos dotou a política de um sentido de urgência maior do que o que havia em FHC, que ao apostar na intergeracionalidade, admitia um intervalo de tempo maior no alcance de resultados mais efetivos. Objetivos de longo prazo agora poderiam ser alcançados talvez no médio prazo.

Quanto à responsabilidade pelo problema, manteve-se à referência ao Estado, tendo sido assimilada integralmente a linha argumentativa dos partidários da assistência social e afastada qualquer proposição no sentido da atuação igualitária entre Estado e sociedade civil (como a de Graziano, no início de 2003, e Augusto de Franco, durante o governo FHC). Se a política social era um direito de cidadania, era também dever do Estado. A sociedade civil, no governo Lula, foi situada como coadjuvante, tendo responsabilidade apenas complementar. Esse argumento foi observado, nas falas de Heliana Campos, Márcia Lopes e Benedita da Silva. Fora do governo, a crença foi mobilizada por atores envolvidos com as reivindicações da assistência social, como as deputadas Luiza Erundina e Angela Guadagnín, o professor Vicente Faleiros e o conselheiro do CNAS José Aguilera.

Assim como antes, situou-se o Estado como importante instância de indução do desenvolvimento, mas o governo passou a afirmar explicitamente que havia recursos consistentes e que eles estavam sendo adequadamente empregados, no lugar da pura ênfase na ideia de que o gasto deveria ser racional, dentro das limitações existentes. Além disso, no mundo concreto houve significativo incremento orçamentário e institucional, condizente com o contexto de crescimento econômico que havia se tornado mais favorável à expansão do gasto social (FAGNANI, 2011). Note-se, contudo, que embora a ampliação considerável de recursos seja vista na literatura como marca do maior compromisso do governo Lula com o combate à pobreza, essa ampliação se deu no âmbito de uma política focalizada, que se tornou prioridade de investimento, não satisfazendo os anseios da criação de um modelo universal e generoso de proteção social, como buscava a perspectiva protetiva.

A política social continuou a ser vista como instrumental ao desenvolvimento, mas isso passou a ser não mais defendido nos termos do “capital humano”, e sim nos da “inclusão produtiva”, em uma mudança de enquadramento que imprimiu uma marca distintiva ao governo Lula, desvinculada das intenções declaradas nos anos 1990.

Tendo em vista as características descritas acima, pode-se organizar o subsistema no período Lula pelas perspectivas dispostas no Quadro 19. Note-se que a perspectiva da superação

agora aparece em seu hibridismo, prevalecendo as crenças manifestadas pelos atores governamentais, apesar dos contrapontos remanescentes do período anterior. Isto porque esses atores tiveram papel fundamental na sua configuração do período. Atores mais ligados aos fundamentos normativos do período FHC, estão discriminados separadamente.

Quadro 19 – Sistemas de crenças no período Lula (2003–2010)

(continua)

Nível	Categorias	Perspectiva da superação	Perspectiva protetiva	Persp. da assistência social	Pers. da segurança alimentar
<i>Deep Core</i>	Natureza humana e valores fundamentais	Valor: autonomia.	As pessoas são corretas e não precisam ser estimuladas a trabalhar. Valor: liberdade.	Valor: autonomia.	Valores: autonomia e segurança alimentar.
<i>Policy Core</i>	Visão sobre os pobres	Preferem trabalhar do que receber benefícios.	Preferem trabalhar do que receber benefícios; são capazes de fazer boas escolhas. Não precisam de tutela.	-	Não são capazes de fazer boas escolhas. Precisam ser educados.
	Significado da política social	Direito de cidadania aos mais pobres (equidade); não assistencialismo.	Direito de todos os cidadãos ao bem-estar.	Não assistencialismo; direito de cidadania para os vulneráveis.	Direito de cidadania; não assistencialismo.
	Escopo da política social	Focalizada, por motivos de equidade, com cobertura ampla.	Universal, por motivos de cidadania e eficiência; em 2º lugar focalizada com cobertura ampla.	Universal, por motivos de cidadania.	Universal, por motivos de cidadania e dignidade humana; em 2º lugar focalizada.
	Objetivos estratégicos	Resolver as causas da pobreza no médio prazo; aliviar seus efeitos no curto prazo.	Proteger permanentemente contra riscos de mercado.	*Proteger pessoas em situação de vulnerabilidade.	Resolver as causas da pobreza no longo/médio prazo; aliviar seus efeitos no curto prazo.
	Instrumentos preferenciais	Inclusão produtiva; transferência de renda condicionada, integrada a outras políticas “emancipatórias”.	Serviços básicos universais; renda mínima incondicional.	Serviços de assistência social de acesso universal.	Inclusão produtiva; garantia de alimentação em quantidade e qualidade adequadas.
	Gasto público social	Deve ser racional. Recursos existentes são suficientes.	Deve ser robusto, viabilizado por reformas estruturais.	É insuficiente e deve ser ampliado, com orçamento mínimo garantido.	-
	Status da política social frente ao desenvolvimento	A inclusão produtiva como instrumento do desenvolvimento.	A política social universal como instrumento do desenvolvimento.	-	A inclusão produtiva como instrumento do desenvolvimento local sustentável.
	Responsabilidade pelo problema	Estado, com sociedade civil apenas como coadjuvante.	Estado.	Estado, com sociedade civil apenas como coadjuvante.	Compartilhada entre Estado e sociedade civil.

(conclusão)

Nível	Categorias	Perspectiva da superação	Perspectiva protetiva	Persp. da assistência social	Pers. da segurança alimentar
Aspectos Secundários	Aspectos institucionais das políticas	As políticas para os pobres devem ser integradas com programas “emancipatórios”; a fragmentação desperdiça recursos e esforços.	-	As políticas para os beneficiários da assistência social devem ser integradas a outras políticas sociais e setoriais; a política de assistência social deve ser gerida por um órgão único, sob comando da assistência social.	As políticas emergenciais para os pobres devem ser integradas com programas “emancipatórios”.
Principais atores identificados no período		<p>Ana Fonseca (GT Câmara de Política Social); dep. Durval Orlato (PT); dep. Eduardo Valverde (PT); Heliana Campos (MDS); dep. Henrique Fontana (PT); dep. Luiz Bassuma (PT); Luiz Henrique Soares (IPEA); Marcelo Neri (FGV); Oswaldo Russo de Azevedo (MDS); Patrus Ananias (MDS); Dep. Paulo César (PTB); Ricardo Henriques (MAPS); Ricardo Paes de Barros (IPEA); Rômulo Paes de Sousa (SAGI/MDS);</p> <p>Atores ligados a crenças do período FHC: dep. Zenaldo Coutinho (PSDB); dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB); dep. Walter Feldman (PSDB); dep. Francisco Gonçalves (PDT); dep. Suely Campos (PP); dep. Eduardo Paes (PSDB); dep. José Linhares (PP); dep. Pompeo de Mattos (PDT); dep. Severino Cavalcanti (PP); dep. Jairo Carneiro (PFL).</p>	Senador Eduardo Suplicy; senador Cristovam Buarque (PT); Lena Lavinias (IPEA);	<p>Dep. Angela Guadagnin (PT); Benedita da Silva (MAPS); Márcia Lopes (MDS); Charles Roberto Pranke (CNAS); dep. Eduardo Barbosa (PSDB); Elaine Behringer (UERJ); Ivanete Boschetti (UnB); José Carlos Aguilera (FNEAS); Lea Braga (CFESS); dep. Luiza Erundina (PSB); dep. Maria do Rosário (PT); Neiri Chiachio (governo municipal SP); Raimundo Matos (FONSEAS); dep. Selma Shons (PT); Tânia Garib (CONGEMAS); Valdete Martins (CNAS/MAPS); Vicente Faleiros (UnB)</p>	José Graziano (MESA) ; Marlova Noletto (UNESCO); Nazareno Fonteles (PT).

6.1 SUPERAÇÃO DA POBREZA: DO CAPITAL HUMANO AO HIBRIDISMO DE IDEIAS

Depreende-se do exposto acima que a produção de políticas nacionais de enfrentamento à pobreza, no período 1999–2010, ocorreu dentro de um subsistema bastante consolidado, conformado por atores continuamente mobilizados em torno do tema da inclusão social. Quatro perspectivas ideacionais estiveram presentes nas discussões envolvendo o combate à pobreza ao longo dos 12 anos que compreenderam a segunda administração tucana e as duas administrações petistas. Duas delas, a da superação e a protetiva, mostraram-se normativamente mais robustas e serviram como base de sustentação para proposições particulares durante todo o intercurso. As outras duas não se diferenciaram profundamente das primeiras, mas se apoiaram em vários dos seus elementos normativos para fundamentar enquadramentos e objetivos empíricos que lhes eram peculiares. Foi o caso das ideias defendidas pelo agrupamento da assistência social, verificado nos dois períodos, e da segurança alimentar, mais nítido no segundo.

A perspectiva da superação mostrou, a todo o momento, expressiva dominância em relação à protetiva, reunindo uma grande quantidade de atores, inclusive a maioria dos ocupantes de cargos governamentais, no período Cardoso e no período Lula. Com isso, se manteve prevalecente a noção básica de que era necessário concentrar os esforços sobre os pobres para que pudessem se desenvolver e superar autonomamente a sua condição de pobreza, podendo vir a ser membros ativos e contributivos do desenvolvimento, mas não a priorização de um sistema de proteção, que garantisse direitos universais e incondicionais aos cidadãos.

Na medida em que a perspectiva protetiva permaneceu restrita a um número extremamente diminuto de defensores (Lavinias e Suplicy), não se pode considerar que houve grandes conflitos normativos no subsistema. Por mais sólidas que fossem suas teorias causais, as proposições de políticas nelas embasadas nunca foram alternativas realmente aderentes às crenças da maioria das elites, incluindo os tomadores de decisão. Isso pode ajudar a explicar por que, mesmo no governo Lula, identificado com a bandeira da mudança e do maior compromisso com a inclusão social, a Renda Básica de Cidadania, o investimento massivo em serviços públicos universais, e até mesmo a reforma tributária, apontada frequentemente como necessária para a efetivação dessas propostas mais generosas de proteção, não deslancharam.

No período Cardoso, confrontos maiores se fizeram observar entre propostas da perspectiva da superação com ênfase no capital humano, com a qual o governo se identificava, e as reivindicações da assistência social, que também contava com um número expressivo de advogados fora do governo. A primeira era notadamente alinhada ao pensamento neoliberal e

ao receituário pragmático do Consenso de Washington “corrigido”, e a segunda, fiel às diretrizes da CF/88 e da LOAS. Tais conflitos se traduziram nas tensões entre uma diretriz voltada à racionalização do gasto social, à instituição de políticas focalizadas, condicionadas e seletivas, assentadas na solidariedade da sociedade civil, e reivindicações universalistas, sustentadas no aumento do gasto social, na garantia de direitos assistenciais e no dever do Estado.

As divergências da assistência social em relação ao curso de ação escolhido pelo governo Cardoso não se deram em um nível normativo mais profundo envolvendo, por exemplo, visões sobre a natureza humana e valores fundamentais, até porque esses ativistas não manifestaram crenças arraigadas quanto a isso. Suas diferenças estiveram em um plano mais concreto e foram concernentes à reprodução histórica de um padrão patrimonialista de gestão, que dizia respeito principalmente ao não reconhecimento da exclusão social como um problema do Estado e que, portanto, deveria ser endereçado por meio de políticas públicas que dessem garantias aos cidadãos.

Embora essas posições afastassem as propostas da assistência social da perspectiva da superação e as aproximassem de um modelo mais protetivo, a ausência de teorias causais que identificassem os propósitos substantivos das suas escolhas deixaram seus objetivos um tanto vagos, ao menos no que foi explicitado nessa arena. Não foi possível enxergar, com mais especificidade, para além da luta, em si, contra o assistencialismo e a busca pela instituição de uma política de direitos a ser implementada pelos especialistas da assistência social. O que mais se aproximou de uma proposta mais tangível foi a afirmação da assistência social como instância articuladora de outras políticas sociais e setoriais. Ainda assim, ficou incerto quais serviços seriam prestados, como e porque eles contribuiriam para melhor endereçar o problema, no lugar das políticas já instituídas.

Nesse ponto, o agrupamento formado pelos ativistas da assistência social denota uma similaridade com aqueles classificados por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 223-225) como “grupos materiais” em contraste com os “grupos propositivos”. Nesse caso, as propostas normativas mais gerais quanto à concepção de política social e ao dever do Estado conviveriam — e estariam relacionadas — a interesses materiais próprios da categoria, nomeadamente o desejo de participar do governo e o de trazer maior profissionalização à implementação das políticas sociais, já que essa exigiria a sua expertise. Não parece ser a hipótese de um grupo desapegado de posições e ideologias específicas, disposto a ajustá-la em nome do autointeresse, formando apenas “coalizões de conveniência” como defende Jenkins-Smith. Faz mais sentido a formulação de Sabatier de que os fins materiais desses ativistas, sendo-lhes tão cruciais quanto

aqueles ideias mais abstratos, comporiam o próprio *policy core* do seu conjunto de crenças, orientando tanto quanto as suas estratégias nas arenas de formulação de políticas.

No período Lula, as reivindicações da assistência social perduraram, principalmente partindo de deputados e outros atores da sociedade civil, mas as tensões entre as duas perspectivas arrefeceram significativamente. Partidários da assistência social foram integrados à nova burocracia e, com isso, assimilaram-se algumas de suas ideias no discurso do governo e na institucionalidade das políticas existentes. O governo Lula manteve-se fiel à ideia básica de superar a pobreza (ou de “emancipar” os pobres), mediante políticas focalizadas e condicionadas, mas assumiu mais fortemente o discurso contra o assistencialismo, deu às condicionalidades do Bolsa Família um caráter de acesso a direitos, mostrou-se bastante inclinado a integrar essa política com a assistência social e assumiu para si a responsabilidade e o financiamento da política social, reservando à sociedade civil um papel secundário.

Embates normativos mais profundos, ao nível do *deep core*, foram detectáveis nesse período entre os novos atores governamentais e deputados mais devotos dos valores e visões de mundo verificados no governo Cardoso. No discurso do governo, a proposição de políticas “emancipatórias” como as de inclusão produtiva deixou de estar vinculada a considerações morais sobre a natureza humana e outros valores fundamentais como a responsabilidade e o mérito. Elas foram apresentadas simplesmente como propostas de superação das causas da pobreza com vistas ao desenvolvimento da autonomia, entendida basicamente enquanto capacidade de autossustento. Verificaram-se posições quanto ao comportamento dos pobres apenas quando levantados questionamentos, mormente por parte daqueles deputados, quanto aos pobres permanecerem dependentes e acomodados. O governo rebateu esses questionamentos recorrendo ao argumento de que, assim como qualquer pessoa, os pobres eram por natureza trabalhadores, não havendo motivo para receios. Isso foi evidente principalmente no discurso de Patrus Ananias e eficientemente afastou o governo da visão mais dura propalada pelo ministro Graziano no início do governo.

Esses antagonismos morais mais profundos (no nível do *deep core*) foram, no entanto, minoritários e não revelaram diferenças tão fundamentais a ponto de o governo Lula romper com a perspectiva da superação e aderir integralmente à protetiva. Isso se refletiu também no nível do *policy core*. Distinções entre a perspectiva do capital humano do governo Cardoso e a híbrida do governo Lula foram observadas mais nas justificativas públicas dadas às mesmas escolhas ou na ênfase em certos aspectos, o que não comprometeu o núcleo duro da política antes vigente. Foi o caso da opção pela focalização por motivos de equidade em vez de eficiência, pelas condicionalidades como mecanismos de acesso a direitos em vez de punitivos,

da valorização do caráter emergencial do benefício monetário ao invés da simples resistência contra políticas de alívio, da ênfase na inclusão produtiva dos adultos ao invés da superação intergeracional da pobreza, da integração intersetorial como forma de “emancipar” as famílias, no lugar do argumento de racionalizar os recursos, da afirmação de que existiam recursos suficientes e bem empregados, ao invés da pura alegação de que o gasto social deveria ser racional, da defesa da “inclusão produtiva” como instrumento do desenvolvimento em vez do “capital humano”.

Por fim, a perspectiva da segurança alimentar demonstrou incompatibilidades normativas com a perspectiva da superação híbrida do governo Lula, por estar mais identificada com a visão sobre os pobres e com a proposta de compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil, da forma como foram defendidas no governo FHC. Mas essas diferenças específicas foram suprimidas quando da instituição do MDS. Já os demais aspectos não se mostraram frontalmente conflitivos e foram acomodados no discurso dos atores dessa instituição, principalmente o de Ananias: assumiu-se o significado da política como direito de cidadania; assimilou-se a universalização mediante o argumento da equidade no acesso a serviços; valorizou-se o benefício monetário como forma de adquirir alimentos e suprir necessidades mais imediatas; asseguraram-se políticas “emancipatórias” e de segurança alimentar para garantir transformações estruturais.

Sendo assim, vistos no contexto do subsistema, tanto o governo FHC quanto o governo Lula mostraram a semelhança normativa básica de buscar o desenvolvimento dos pobres para a superação da situação de pobreza, podendo ser identificados com essa perspectiva aqui denominada “da superação”, em contraste com a outra “protetiva”, fundamentalmente distinta, pelo seu propósito de visar um sistema universal e incondicional de proteção.

O governo FHC foi fiel à perspectiva da superação, associando-a em variados aspectos à filosofia política neoliberal com suas visões bem definidas sobre a natureza humana e o papel do Estado. Além disso, mostrou-se favorável às recomendações do ajuste com “face humana” dos anos 1990. Suas propostas atribuíam grande peso ao esforço individual e ao investimento no “capital humano” como forma de superação sustentável da pobreza, bem como corresponderam à lógica do Estado mínimo e da contenção e racionalização dos gastos sociais. Com amplo apoio no subsistema no período 1999–2002, esses preceitos se concretizaram na focalização do gasto social, mediante o oferecimento de benefícios condicionados aos reconhecidamente pobres, dentre as quais o mais emblemático foi o Bolsa Escola. A racionalização dos gastos e a mentalidade do Estado mínimo ainda se traduziu na defesa de uma parceria simétrica com a sociedade civil para a implementação das ações do Comunidade

Solidária. As políticas de assistência social também foram, em alguns momentos, condicionadas ao cofinanciamento privado e de entes subnacionais.

Embora dominante, essa perspectiva foi muito questionada nas discussões do período FHC. Defensores de um modelo abrangente e universal de proteção, do reconhecimento da política de assistência social como direito e até mesmo preocupados com efeitos críticos da fome, ainda que em menor número, estiveram presentes, mas pouco tiveram suas reivindicações absorvidas, ao menos no nível do discurso, pelos atores governamentais. Pelo contrário, as elites ligadas ao governo — como Álvaro Machado, Augusto de Franco e Pedro Malan — se mostraram, em geral, firmes em suas posições e pouco propensas a integrar diferenças.

O governo Lula, por sua vez, manteve a opção básica pelo desenvolvimento dos pobres, mas não esteve tão firmemente atado a um único sistema de crenças, como aquele mais fiel ao pensamento neoliberal⁹⁹. Ele se mostrou mais permeável às demais perspectivas, assimilando-as à medida que não feriam a sua opção básica. Assim, modificações no enquadramento das políticas ocorreram ao passo que o governo: integrou da perspectiva protetiva a visão mais favorável sobre os pobres e a defesa da equidade na provisão de serviços universais, diminuindo o viés de *workfare* implicado nas condicionalidades e as tensões entre universalização e focalização; trouxe da assistência social o discurso contra o assistencialismo e pró-direitos, mostrando um maior compromisso do Estado com o enfrentamento ao problema público; absorveu da agenda da segurança alimentar a defesa de ações emergenciais para alívio dos efeitos da pobreza, tornando-as mais aceitáveis enquanto alvo da intervenção pública e não de ações filantrópicas; trocou a ideia de “capital humano” por uma de apelo mais urgente que foi a “inclusão produtiva” dos adultos, afastando-se do discurso das organizações internacionais do período anterior; enfatizou a necessidade de integração intersetorial de políticas para o desenvolvimento das famílias; afirmou a disponibilidade de recursos suficientes, minimizando o argumento da racionalização do gasto.

Importante papel nessa integração de ideias teve o ministro Patrus Ananias. Assim como no período Cardoso, no período Lula diferentes perspectivas também concorreram para influenciar as decisões do governo. Ainda que não se tenha verificado a presença significativa de conflitos mais intensos, como outrora (até pela integração, ao governo, de pautas e atores críticos da assistência social), questionamentos críticos foram dirigidos aos assíduos representantes do governo durante as discussões. Contudo, isso não pareceu ser um problema

⁹⁹ O neoliberalismo está imerso em um arcabouço teórico bastante consolidado que lhe dá fundamento, desde o clássico liberalismo econômico (SMITH, 2007), até suas releituras tornadas mais proeminentes nos anos 1980 (HAYEK, 1978; 2001, FRIEDMAN, 1982).

quando, em 2004, Ananias assumiu o comando da pasta ministerial. Ao contrário do constatado nas participações de Graziano ou nos debates do período anterior, as diferenças foram habilmente administradas e conciliadas na narrativa do novo ministro. Incorporando a nítida função de *policy broker*, ele acolheu críticas, manifestou a necessidade de pesquisas adicionais para fazer frente a elas, reenquadrou reivindicações e desviou a atenção para outros assuntos. Desse modo, foi capaz de agregar em seu discurso as distintas perspectivas, na medida em que não feriam a diretriz básica de “superação” da pobreza. E até mesmo porque em alguns aspectos elas se assemelhavam, a exemplo do valor da autonomia, que manteve um apoio generalizado.

Sendo assim, embora a literatura afirme que a burocracia governamental, no governo Lula, tenha permanecido blindada contra influências externas (FENWICK, 2017; BARBOSA; 2013; SOUSA, 2016; TOMAZINI, 2016), o que se observa é uma grande agregação de diferentes ideias no discurso do governo, indicando que as políticas adotadas refletiam uma amálgama de concepções muitas vezes difíceis de associar a um ou outro modelo pré-concebido de proteção social ou de desenvolvimento. Talvez inclusive derive daí tantas discordâncias na literatura em relação ao que os governos Lula teriam significado frente ao de FHC, mais marcadamente inclinado ao neoliberalismo.

Essas ideias marcaram mudanças importantes nas justificativas dos cursos de ação adotados no período e até mesmo tiveram reflexos concretos como, por exemplo, a mudança da regra de controle das condicionalidades (JACCOUD, 2019), o fortalecimento da estrutura institucional e de gestão, o incremento dos recursos orçamentários para a área e o aumento da cobertura do Bolsa Família, a integração da política focalizada com outras mais habilitadoras (SILVA, 2015; COÊLHO, 2013; LÍCIO, 2014) e a maior regulação das organizações da sociedade civil (BICHIR; GUTIERRES, 2019).

Mas embora essas modificações ideacionais e institucionais tenham demonstrado um afastamento relevante no sentido da política de combate à pobreza observada no período FHC, não mudaram as escolhas mais elementares que definiram sua diretriz básica. Estas continuaram baseadas na valorização da superação autônoma da pobreza por meio do desenvolvimento dos indivíduos pobres, na focalização e na condicionalidade e, com isso, na ideia da pobreza como um problema que pode ser superado mediante o oferecimento de benefícios temporários e sujeitos à disponibilidade orçamentária, ao invés do reconhecimento da inevitabilidade das falhas de mercado e da necessidade de se priorizar a provisão pública de serviços universais e incondicionais de qualidade. A opção primordial de inclusão continuou sendo por meio de políticas de aumento da renda individual para o suprimento de necessidades no mercado. Elas foram, inclusive, intensificadas pela maior valorização de ações de inclusão produtiva. E apesar

da retomada do papel do Estado como instituição indutora do desenvolvimento, a política social continuou circunscrita ao seu papel instrumental para o crescimento econômico, não havendo referências à sua relevância intrínseca para o bem-estar e a liberdade humanas, que seriam traduzidas na priorização a serviços públicos básicos como educação, saúde, moradia, saneamento básico, etc.

Assim sendo, embora tenha havido um movimento importante de distanciamento do neoliberalismo implementado sob FHC, principalmente nas justificativas públicas das políticas de combate à pobreza, não houve nos governos de Lula uma opção clara em direção aos ideais socialdemocratas de proteção implícitos à CF/88.

No ACF, uma mudança significativa em uma política (*major policy change*) é verificada à medida que ela se afasta da precedente no que se refere ao seu núcleo duro, transformando significativamente seu conteúdo básico. Ele é observado nas crenças do *policy core* dos atores que a definem, que incluem princípios normativos fundamentais e, em última instância, no *deep core*, que abriga visões de mundo e valores fundamentais. Já a *minor change* é determinada por alterações em aspectos secundários das políticas como, por exemplo, em regras administrativas, alocações orçamentárias e revisões estatutárias.

No presente caso, o *deep core* e o *policy core* sofreram alterações de um governo para o outro, o que, a rigor, apontaria para a existência de uma *major policy change*. No entanto, verificou-se que tais mudanças foram apenas na atribuição de novas justificativas públicas às mesmas políticas sem que, com isso, se transformassem os seus atributos duros. No *deep core*, houve um esvaziamento do conteúdo moral a justificar as escolhas do governo. No *policy core*, a ideia de que os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios substituiu o seu contrário quando questionadas as escolhas governamentais, a equidade substituiu a eficiência na justificativa da focalização, o acesso a direitos de cidadania substituiu o viés punitivo das condicionalidades, as ações emergenciais foram legitimadas no âmbito governamental ao lado das ações “emancipatórias”, a inclusão produtiva dos adultos substituiu a ênfase no capital humano com foco intergeracional.

Essas substituições e adições, por mais importantes que tenham sido para a consolidação da estratégia empreendida e para os resultados alcançados (*outcomes*) no governo Lula, e até mesmo para o sentido que a política de combate à pobreza adquiriu a partir daí, não demonstraram ser reflexos de transformações nas escolhas fundamentais das elites. Elas foram preservadas na priorização da focalização sobre a universalização, da condicionalidade sobre a incondicionalidade, da inclusão via mercado sobre a expansão de serviços públicos de qualidade (apesar da maior preponderância do Estado em relação à sociedade civil), do

benefício vinculado a ações “emancipatórias” para superação da pobreza sobre a garantia protetiva de direitos universais, da função instrumental da política social sobre sua relevância intrínseca para o bem-estar.

Sendo assim, as modificações verificadas no âmbito das ideias dos governos Lula não autorizam afirmar que houve *major policy change* no campo das ideias. Ao contrário, seu caráter periférico sugere que houve *minor policy change*, com o discurso dos atores se movendo na superfície, no eixo das variáveis situadas entre dois polos extremos (um relativo a um padrão residual de proteção social e outro a um padrão abrangente) e não propriamente alcançado o âmago da política no eixo do nível de crença.

Mudanças em aspectos secundários que, se tomados estritamente apontariam para uma mudança de menor importância (*minor change*) também ocorreram, e novamente mostraram ter sido na justificativa dada à mesma escolha, reforçando a limitação a mudanças de enquadramento. A integração entre políticas sociais e setoriais manteve-se importante, mas agora fundamentada na necessidade de “emancipar” os indivíduos, mais do que evitar o desperdício de esforços e recursos, embora esse aspecto ainda tenha estado presente.

As categorias *major policy change* e *minor policy change* e sua vinculação a mudanças em níveis específicos de crenças, tal como formulado no ACF, não suprimiram a necessidade de discriminar tais achados, tendo-se recorrido, diferentemente do previsto inicialmente, aos eixos onde estavam situadas as crenças prevalecentes para determinar o quanto elas se afastaram da precedente.

O problema de classificar a *policy change* segundo essas duas categorias já havia sido apontada por Schlager (1999), para quem elas seriam de difícil verificação empírica. A dificuldade encontrada aqui em determinar a magnitude da mudança corrobora a avaliação da autora de que, ao contrário do que afirmam seus formuladores, o ACF não fornece subsídios tão claros para que se distingam mudanças maiores e menores.

O ACF não prevê em seu quadro teórico mudanças circunscritas ao enquadramento público das políticas, como apontado aqui. Considera-se, no entanto, que o procedimento alternativo foi bem-sucedido e não alterou a lógica básica do *framework*. Pareceria equivocado, apenas para manter-se fiel à estratégia inicial, caracterizar as modificações detectadas a partir dos achados como *major policy change* sem que se tenha constatado uma transformação mais substancial no *policy core*.

7 CONCLUSÃO

A incursão pelas ideias dos governos Lula e FHC realizada nesse trabalho permitiu compreender a fundo os referenciais normativos subjacentes às escolhas desses governos no enfrentamento ao problema da pobreza, deixando mais nítida a macrodiretriz estruturante dos programas adotados, já tão explorados pela literatura. Apesar de farta, ela se mostrava bastante controversa e carecia de uma explicação que descortinasse, de maneira sistemática, o princípio orientador de tais escolhas, bem como expusesse a essência das políticas intercorridas no período. Com o propósito de aprofundar o conhecimento nesse sentido, a política de combate à pobreza foi abordada enquanto um curso de ação refletidamente escolhido, que poderia se dar no sentido da mudança ou da continuidade do status quo.

À luz de uma abordagem que considera as ideias dos formuladores e tomadores de decisão elementos constitutivos do conteúdo substantivo das políticas públicas, e portanto fundamentais à análise da *policy change*, constatou-se que apesar da retórica da mudança que permeou a campanha eleitoral de Lula em 2002, tal impulso não se revelou ambicioso o suficiente a ponto de transformar o núcleo duro da política que estava em vigor.

Em seus fundamentos básicos, as escolhas do governo Lula permaneceram fiéis a uma perspectiva de superação da pobreza que, firmada no bojo das políticas de ajuste dos anos 1990, apontava para o objetivo de “vencer” o problema, por meio de políticas sociais direcionadas especialmente ao desenvolvimento dos mais pobres, visando, mediante contrapartidas, a sua inserção ativa nas instituições da sociedade. Essa permaneceu sendo a referência básica a estruturar do ponto de vista normativo, primeiro o Fome Zero, e depois o Bolsa-Família, uma política focalizada, condicionada e integrada a outras ações voltadas a incluir a população pobre nos mercados de trabalho e consumo.

A justificativa pública dessa política sofreu algumas modificações nos governos Lula, sinalizando uma maior legitimação da atuação do Estado no alívio imediato da pobreza, uma maior orientação à equidade e à garantia de direitos sociais e a abdicação do viés moral que fez parte da paisagem normativa no segundo governo FHC. Todavia isso significou dar uma roupagem nova ao mesmo curso de ação vigente em vez da sua transformação substantiva. Não se observaram entre os atores governamentais defesas consistentes em favor de políticas incondicionais e universais. Essa argumentação de base mais “protetiva” (ou socialdemocrata) do que de “superação” ficou circunscrita ao longo dos 12 anos analisados a um diminuto grupo de atores (nomeadamente a pesquisadora Lena Lavinias e o senador Eduardo Suplicy), que pouco teve êxito em converter suas crenças em políticas concretas ou efetivas. Suas ideias

fundamentais não constituíram referências decisivas para as autoridades e para os burocratas do MDS, limitando-se a amparar uma nova retórica governamental, expressa no patrocínio mais explícito das condicionalidades enquanto meios para garantir acesso efetivo aos serviços universais e na promulgação de uma lei de garantia de renda universal nunca realmente implementada.

A manutenção da escolha em favor da “superação” da pobreza também ocorreu a despeito da ocupação de cargos importantes, na burocracia do MDS, de representantes de ativistas da assistência social, um agrupamento mais numeroso e historicamente organizado em torno da noção de direitos sociais. Esse grupo argumentou fortemente em favor da política assistencial como direito universal dos cidadãos, alinhando-se, nesse ponto, à perspectiva protetiva. Sua advocacia engendrou conquistas importantes para a área da assistência social, mas se manteve como política complementar ao focalizado e condicionado Bolsa Família, não logrando transformar o núcleo duro da estratégia de combate à pobreza anteriormente vigente. Ao se concentrarem mais na crítica ao assistencialismo e menos na defesa da implementação de um sistema de proteção universal não circunscrito à assistência social, seus defensores acabaram por reforçar, no âmbito do governo, a validade da transferência de renda condicionada, pois conforme ela se integrava a outras políticas “emancipatórias”, não se configurava como prática assistencialista, sendo portanto, aceitável, por se alinhar à ideia dominante de ser necessário “ensinar a pescar”, ou “caminhar com as próprias pernas”.

Fagnani (2011) alega que a plataforma de governo do PT em 2002 nunca esteve realmente comprometida com os ideais constitucionais. De certa forma, essa pesquisa corrobora que apesar daquela proposição de que “o Brasil precisava mudar”, no desenrolar concreto dos governos Lula, a política de combate à pobreza não foi repensada para ser concebida integralmente no registro da CF/88. Essa direção programática não demonstrou fazer parte do sistema de crenças da nova coalizão governamental, como sugeriu Kerstenetsky (2019).

É verdade que para além das mudanças nas justificativas públicas houve uma evidente orientação no sentido da autoresponsabilização do Estado no discurso dos representantes do governo, o que de fato contrasta com o observado no período anterior, no qual se pregava o compartilhamento quase que simétrico de responsabilidades entre Estado e sociedade civil. No entanto, mesmo se afastando da filantropia e autorizando classificações associadas a um novo tipo de desenvolvimentismo, a atuação do Estado nas gestões de Lula se deu no sentido de aprimorar o modelo básico preexistente e aprofundar a opção por atribuir ao mercado a função de prover o bem-estar da população pobre, mediante uma política calcada na concepção de pobreza como um problema de insuficiência de renda. O fim seniano de expandir liberdades

em outros sentidos entre aqueles que não as podem alcançá-las por meio do mercado — contratando, por exemplo, bons serviços de educação ou saúde — não orientou consistentemente a formulação de políticas para os pobres. Na verdade, a mobilização desse propósito que poder-se-ia dizer mais “nobre”, nos discursos, contribuiu, inclusive, para reforçar a imprescindibilidade das condicionalidades para a equalização de direitos, de modo que não se abriu mão da função pedagógica das condicionalidades, mesmo que “soft”.

Dadas essas considerações, pode-se afirmar, face ao problema desta pesquisa, que houve algum afastamento da orientação neoliberal que fundamentou a política de combate à pobreza dos anos de FHC, mas não houve uma aproximação efetiva do padrão socialdemocrata que por meio do texto constitucional estabelece parâmetros (estáveis) à construção de políticas sociais. Limitadas pelas próprias ideias que prevaleceram e persistiram entre os atores governamentais — as quais não eram radicalmente diferentes das do período anterior — as diretrizes elaboradas para enfrentar o problema nos governos Lula foram pouco audaciosas no seu impulso de mudança. Elas foram suficientes para alterar aspectos menos elementares das políticas e justificá-las de maneira mais alinhada ao momento histórico (“pós-neoliberal”), mas não transformaram o núcleo fundamental do modelo então instituído. É nesse sentido que se pode classificar a mudança observada como menor (*minor policy change*) e não de maior importância (*major policy change*).

Assim sendo, do ponto de vista cognitivo de análise, as conclusões desse trabalho adensam o rol daqueles que defendem a existência de uma “mudança limitada” e caracterizam o governo Lula nessa área como “relevante, mas pouco ousado” (CONDÉ; FONSECA, 2015), “significativo, mas insuficiente” (KERSTENETZKY 2019), “continuidade com mudança” (FENWICK, 2017), ou “mudança com permanência” (COSTA, 2015). Não se verificaram elementos empíricos – no campo das ideias – para que se sustente a tese de um continuísmo neoliberal estrito, como afirma uma parte mais exigente da literatura (PAIVA; MATTEI, 2009; MASCARENHAS, 2019; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; PACHECO, 2013; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007; PAIVA; MATTEI, 2009; REZENDE, 2016; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Mas tampouco foram encontradas evidências que atestem uma “mudança de paradigma” (MONTEIRO, 2011), uma “profunda modificação” (MENDOSA, 2012) ou a implementação de algo “muito diferente” (LÍCIO, 2014).

Note-se que as ideias afins entre os dois governos se manifestaram tanto nos discursos de atores que já vinham participando das discussões do período anterior, quanto nos dos novos atores. A prevalência, nos governos Lula, das mesmas ideias fundamentais predominantes no segundo governo FHC denota que o ímpeto da mudança no enfrentamento à pobreza pode até

ter sido constrangido por questões exógenas aos atores, como o jogo político e balizas institucionais e circunstanciais (cenário macroeconômico, risco de perder apoios importantes, a efetividade e aceitação do desenho institucional das políticas anteriores etc.), mas certamente teve limites determinados em alguma medida pelos horizontes normativos das elites que ocuparam o Executivo federal a partir de 2003. Estes não se orientaram substancialmente à realização da cidadania plena almejada pelos ideais constitucionais. Antes mantiveram-se em conformidade às escolhas anteriores, revelando, em algum grau, a escolha do governo Lula em continuar um modelo limitado de proteção social.

Por outro lado, levando-se em conta o pressuposto da racionalidade limitada, esses resultados também podem indicar que mesmo na existência de tal impulso, não se tinha muita clareza de como se alcançar os objetivos estabelecidos, de sorte que os meios para atingi-los podem ter sido definidos por outros fatores não cognitivos. Essa é, no entanto, uma hipótese que se levanta, pois determinar o quanto o governo foi até o limite do possível e o quanto simplesmente considerou a estratégia anterior satisfatória o bastante é uma questão que fica em aberto.

Metodologicamente, ao realçarem a dimensão das ideias, os achados da pesquisa dão força às explicações endógenas da continuidade. E talvez na contramão do que aponta Schmidt (2010), pelo grau de estabilidade observado ao longo desses 12 anos, as ideias também acabam por se incluir na lista de fatores que podem mais bem explicar a continuidade do que a mudança, juntamente com as variáveis consideradas nas vertentes neoinstitucionalistas clássicas. Em outras palavras, ideias seriam tão propensas à inércia quanto instituições, regras e interesses materiais.

Cabe ressaltar que não se defende as ideias com único fator causal. Pelo contrário, tendo sido adotada uma teoria “sintética”, reconhece-se a importância das instituições e dos interesses, assumindo-se que, em realidade, esse trabalho se dedicou explicitamente a examinar com afincamento as primeiras, conformando uma base sólida para o avanço de outras pesquisas.

Quanto ao emprego do ACF, constatou-se que tomar as ideias dos *policy makers* como análogas às políticas públicas foi útil para descobrir a orientação normativa da política de combate à pobreza e suas variações no tempo. Mas ainda que a comparação entre os resultados dos dois governos tenha permitido identificar a presença, em si, de uma mudança no conteúdo básico da política, não se pôde definir apropriadamente a sua magnitude associando-a automaticamente ao nível do sistema de crença em que se deram as alterações, como previsto inicialmente. A dificuldade assinalada por Schlager (1999) quanto a determinar, empiricamente, as categorias *major policy change* e *minor policy change* surgiu aqui,

implicando que as alterações observadas no *policy core* não apontaram para mudanças substantivas nas escolhas concretas dos governos, mas para novos enquadramentos e justificativas públicas para escolhas essencialmente semelhantes às anteriores.

Para mitigar esse problema, recorreu-se a um procedimento alternativo, enfocando-se o conteúdo substantivo das mudanças encontradas nos três níveis e estimando-se o quanto ele se distanciou do precedente. Centrar-se nesse deslocamento dado em um eixo horizontal entre dois polos fundamentalmente distintos — e não, verticalmente, no nível de crença em que as modificações foram observadas, foi o que viabilizou definir a medida da mudança. O recurso pode apontar uma saída viável para pesquisas que enfrentem o mesmo tipo de obstáculo.

Vale ressaltar que tal procedimento também foi um intento de fugir, o quanto possível, da avaliação subjetiva na determinação da magnitude da mudança, visto que os parâmetros que serviram de referência para aferi-la se basearam em tipos de proteção social mais ou menos definidos e previamente construídos com base na literatura. É evidente, porém, que os resultados foram condicionados pelo livro de códigos elaborado e pelo próprio processo de codificação, sendo inevitável, em algum nível, o julgamento subjetivo da autora.

Em termos gerais, ainda que isso não se choque com a premissa geral de que políticas podem ser vistas como traduções de crenças, o fato de que alterações nas *policy core beliefs* não tenham indicado automaticamente uma mudança de maior importância, põe em questão a viabilidade de determinar a dimensão da *policy change* analisando-se apenas o nível de crença. O descompasso entre o que é dito e o curso de ação que é efetivamente escolhido também joga luz sobre o problema de que aquilo que é expresso nos espaços públicos de discussão pode não corresponder ao “real” sistema de crenças dos atores. Se, por um lado, isso pode reforçar a premissa tradicional da escolha racional, de que as manifestações dos atores apenas são orientadas, estrategicamente, ao melhor convencimento ou adequação à audiência em favor da maximização dos seus interesses, por outro, levanta a hipótese de que os indivíduos podem atribuir novos significados aos legados institucionais herdados, de modo a acomodá-los melhor aos seus sistemas estabelecidos de crenças. Isso não significa considerar que não há relação alguma entre essas duas instâncias, mas sugere, que a conexão entre crenças verbalizadas e aquilo que os atores efetivamente preferem não é automática, mas uma condição que precisa ser verificada empiricamente em cada caso.

Destaca-se, ainda, o ganho da pesquisa em tomar o subsistema como unidade de análise em vez de focar apenas as burocracias governamentais, mesmo que suas ideias tenham sido fundamentais para construir os cursos de ação escolhidos. Olhar para a interação das ideias dos membros do governo com as das demais elites permitiu compreender em que medida e de que

maneira elas foram incorporadas nos discursos dos primeiros. Isso significa que as discussões ocorridas no âmbito do Legislativo, principalmente na CSSF, embora possam não ter sido decisivas, foram importantes nas decisões do governo. Tendo isso em vista, sustenta-se que a compreensão do conteúdo que o governo talha em suas políticas pode se beneficiar da sua observação no âmbito do subsistema.

Por outro lado, os achados também mostraram que no contexto brasileiro e na área de política analisada, os atores governamentais têm grande peso na configuração dos referenciais normativos que embasam as políticas públicas, a despeito da pressão que possam sofrer de atores externos. Nesse aspecto, o governo é muito mais do que uma instância alvo da pressão das coalizões, mas um ator coletivo, embora plural, com grande poder de filtro dessas pressões, podendo manter-se mais ou menos permeável, arbitrá-las, ou amoldar-se a elas, de acordo com as suas próprias orientações programáticas. Entender melhor o papel que cabe a essa instância no contexto do subsistema parece ser algo a que o ACF poderia dar maior atenção.

Outras questões quanto ao quadro teórico do ACF ainda derivam dos achados da pesquisa. Ainda que não se tenha afirmado a existência de coalizões em sentido estrito por não se ter analisado a dimensão dos recursos e das estratégias, ficaram algumas dúvidas quanto à sua determinação a partir da análise da própria dimensão das crenças. Levando-se em conta que os agrupamentos de atores ligados à assistência social e à segurança alimentar não demonstraram se assentar em um sistema de crenças próprio, com uma base normativa sólida e distintiva das demais, eles poderiam ser base para que se definissem a existência de coalizões? Ou seriam eles “grupos materiais” com objetivos menos abstratos ou formados por conveniência, como discutiram Sabatier e Jenkins-Smith (1993)? Por outro lado, agrupamentos de poucos atores como os que orbitaram a perspectiva protetiva, poderiam ser considerados coalizões apenas por terem uma base normativa sólida? Embora o ACF preveja coalizões com poucos atores dominantes, não foram identificados aqui mais do que dois. E por último, sistemas de crenças que se mantêm através do tempo, mas que são reproduzidos por diferentes atores (como o verificado no caso dos atores governamentais nos dois períodos) podem ser compreendidos como uma mesma coalizão? Enfim, tais perguntas sugerem que outro caminho interessante para enriquecimento do ACF seria dar maior elaboração à distinção entre tipos de coalizões.

Quanto à opção por combinar análise de redes e análise de conteúdo, essa se mostrou uma aliança profícua, uma vez que a primeira ajudou a desvelar a estrutura básica por trás das numerosas crenças mapeadas pela segunda. Uma das maiores dificuldades da análise de conteúdo é a interpretação do material e a produção de inferências, e a utilização da análise de

redes ajudou a guiar o olhar para aquilo que era essencial nos discursos. A estrutura desvelada em seu estado “bruto” evidentemente não dispensou a necessidade de um grande esforço de interpretação autoral para dar sentido aos resultados, como é próprio de qualquer trabalho de caráter indutivo. Mas a associação de técnicas permitiu apreender de modo sistemático elementos muitas vezes fugidios à análise objetiva, tais como crenças, valores e visões de mundo e, com isso, dar sustentação empírica para qualificar as escolhas normativas dos governos. Mostrou-se, portanto, útil à proposta de “levar as ideias a sério”, como busca o ACF.

Em síntese, no que tange às suas contribuições para o campo de estudo, os achados dessa pesquisa podem contribuir para: atenuar as discrepâncias entre as conclusões existentes na literatura, dando maior solidez normativa ao argumento de que o governo Lula teria operado uma mudança limitada no combate à pobreza (não se verificaram evidências de haveria uma continuidade estrita e nem uma mudança substancial); conferir maior objetividade, e portanto, confiança a tal conclusão, por derivá-la da análise objetiva e aprofundada das ideias manifestadas pelas elites, fugindo tanto quanto possível, da avaliação subjetiva da autora, em vista de um maior rigor metodológico; mostrar uma forma profícua de operacionalização do ACF, por meio da combinação da análise de conteúdo com a análise de redes, de modo a ser possível compreender a estrutura básica de um subsistema; propor uma forma de operacionalização do ACF no contexto brasileiro, levando em conta as particularidades da *polity* em que o *framework* é aplicado; e por fim, atestar a importância que têm as ideias nas tentativas de mudança em políticas públicas, dado que demonstra quais são os horizontes normativos possíveis dentro dos quais as elites caracterizam e definem os problemas públicos, formulam alternativas para enfrentá-los e tomam decisões.

No que toca à práxis do processo de políticas públicas, o olhar para o passado recente — salvo se identificadas modificações significativas nos últimos 10 anos — também traz um aprendizado importante para a produção de políticas de combate à pobreza nos momentos presente e futuro: o fato de que no Brasil, qualquer política que se proponha a combater a pobreza têm mais chances de se concretizar se visar a sua “superação”, do que se tiver traços protetivos. Dado o sistema de crenças dominante no subsistema, o sucesso das propostas passa, em grande medida, pelo convencimento dos atores de que elas viabilizarão a superação autônoma da pobreza (de renda), de preferência por meio da inserção dos pobres no ciclo econômico.

Propostas simplesmente fundamentadas na garantia da liberdade e de direitos universais a serem concretizadas na provisão generosa de políticas para todos os cidadãos, embora abstratamente benquistas e com lastro constitucional, não apelam para as crenças fundamentais

da maioria dos atores com poder decisório na hora de concretizá-las efetivamente. E não apenas por uma questão de controle das contas públicas, como se tornou ponto pacífico após FHC, mas pela visão generalizada e profundamente enraizada de que não se pode oferecer ajuda gratuita aos pobres e de que o bem-estar deve ser conquistado pelo esforço individual mais do que provido coletivamente. Este é um argumento basilar do pensamento neoliberal que, mesmo metamorfoseado, não deixou de habitar de modo elementar o registro dentro do qual se pensa o combate à pobreza no país, nem nos anos em que vigorou um governo declaradamente comprometido com os direitos sociais assegurados pelo Estado.

A persistência dessas crenças arraigadas entre os *policy-makers* torna pouco provável um rompimento espontâneo com a perspectiva vigente de combate à pobreza. Isso equivaleria, nos termos do ACF, a uma “conversão religiosa”. Poder-se-ia esperar uma mudança do tipo após um longo período de aprendizado (*policy learning*) decorrente da exposição das elites a massivas evidências científicas que desconstruíssem velhas crenças (e obviamente essas evidências precisariam ser consideradas nas tomadas de decisão). Ou então, com alguma sorte dos propositores da mudança (dentre os quais se alinha a presente autora), ela viria como produto de choques externos que viessem a abrir uma janela de oportunidade (KINGDON, 1984).

O problema está mais do que nunca pautado na agenda pública na ocasião em que se está concluindo esta tese. Vive-se o contexto da pandemia de COVID-19, com aumento do desemprego, da pobreza e da fome no Brasil. A necessidade de políticas mais efetivas que possam fazer frente a esses problemas históricos recentemente agravados também está posta. A oportunidade de transformação desse cenário no momento em que convergirem circunstâncias políticas favoráveis dependerá, em grande parte, do conhecimento produzido pelos especialistas na área. No período analisado, as ideias propagadas por esses atores, principalmente quando integraram posições estratégicas na burocracia federal, foram importantes para as decisões tomadas pelos governantes e, espera-se, devem continuar importantes. Portanto, a mudança talvez não dependa necessariamente do convencimento de muitos atores do subsistema, mas de alguns atores-chave dessa grande rede de pensadores e formuladores de políticas públicas. De qualquer forma, seja no longo ou no curto prazo, a produção de evidências e o papel do conhecimento científico se afirmam para a concretização de mudanças substantivas em direção à inclusão social igualitária.

Por fim, é preciso reconhecer as limitações desta pesquisa. Em primeiro lugar, ela dá grande ênfase à identificação criteriosa das crenças do subsistema, limitando-se a revelar a estrutura cognitiva “disponível” para a tomada de decisões nessa área de política. Com isso,

deixa em aberto a explicação de como os distintos conjuntos de ideias poderiam ter se convertido na “cola” a agrupar os atores em torno das diferentes perspectivas ideacionais, bem como quais foram os recursos e as estratégias coordenadas utilizadas pelos atores para ver suas crenças traduzidas em políticas. Entende-se que somente no mapeamento desses aspectos autorizar-se-ia designar ou não tais agrupamentos “coalizões de defesa” propriamente ditas. Ademais, isso permitiria discernir cisões e peculiaridades internas às próprias perspectivas, revelando um cenário mais nuançado e menos “panorâmico” como o apresentado aqui.

Além disso, não se reivindica uma relação de causalidade entre as crenças identificadas e as políticas adotadas, visto que para tanto seria preciso considerar outras variáveis potencialmente influentes para além das crenças, tais como interesses materiais, regras e institucionalidades concernentes às políticas. E mesmo considerando-se a dimensão das ideias, seria fundamental demonstrar os mecanismos pelos quais elas teriam influenciado as decisões governamentais. As asserções feitas aqui se baseiam em um pressuposto teórico reconhecido pelas perspectivas cognitivas de análise, de que os atores recorrem aos seus esquemas cognitivos e normativos para interpretar a realidade e fazerem escolhas em políticas públicas. Nesse sentido, compreendendo as crenças mapeadas neste trabalho enquanto referências para os cursos de ação adotados pelos governos, têm-se um farto material para a formulação de hipóteses causais a serem testadas empiricamente.

Também cabe frisar que os achados se circunscrevem à arena analisada, isto é, o âmbito das discussões sucedidas em comissões parlamentares da Câmara dos Deputadas, entendidas como uma *proxy* adequada do subsistema. Não se observaram outras arenas em que naturalmente teriam ocorrido discussões relativas ao combate à pobreza, como as reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, de comissões parlamentares do Senado Federal ou outros espaços de discussão e deliberação. Embora considere-se que o material empírico aqui selecionado tenha servido ao seu propósito, é evidente que a ampliação do corpus de análise enriqueceria e adensaria os resultados, o que se mantém no horizonte de trabalhos futuros.

Por último, reitera-se que em face do problema proposto a tese enfoca o período de transição de uma proposta programática para outra ao analisar as gestões de Lula e FHC. Com isso, não alarga o recorte temporal para englobar o período mais recente e os desenvolvimentos posteriores ao governo Lula. Intervalos maiores permitem observar transformações decorrentes de aprendizagem em políticas públicas, fruto da experiência, de conhecimentos acumulados e de novas evidências científicas. Cabe, neste sentido, um programa futuro de pesquisa que contemple também os governos dos sucessores de Lula.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. Conditional cash transfer programs: a “magic bullet”? In: ADATO, Michelle; HODDINOTT, John (Ed.). **Conditional cash transfers in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010. Cap. 1. p. 3-25.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. A política social no governo Lula. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, v. 70, p. 7–17, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3AQM9b> Acesso em: 28 abr. 2020.
- ALVES DA SILVA, Dáfni Priscila; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; DA SILVA, Anderson Henrique. O poderoso NVivo: Uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje**, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 119-134, dez. 2015. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://bit.ly/2TQkukZ>>. Acesso em: 4 fev. 2021.
- ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. De lá para cá: as condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcantara (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. (Humanitas). p. 109–146.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 17–33.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. 332 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/5756>>. Acesso em: 7 fev. 2018.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 458 f. 2013. Tese de doutorado - Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3yDHJgI>>. Acesso em: 14 out. 2018
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcantara (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. (Humanitas). p. 405–422.

BARBOSA, Ana Carla de Moraes Andrade. **O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda.** 127 f. 2013. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3wAlIq9>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil.** 239 f. 2015. Tese de Doutorado - UFRGS - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/36pDZmV>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro.

BARRIENTOS, Armando; SANTIBÁÑEZ, Claudio. New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 1–26, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0022216X08005099>>. Acesso em: 29 abr. 2020

BASTIAN, Mathieu; HEYMANN, Sebastien; JACOMY, Mathieu. **Gephi: An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks.** [s. l.], p. 2, 2009. Disponível em: <<https://gephi.org/publications/gephi-bastian-feb09.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer, Martin W.; Gaskell, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** 7.ed. Petrópolis: Vozes. p.189-217. 2008

BICHIR, Renata Miranda; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT.** São Paulo: Unesp, 2019.

BITHER-TERRY, Russell. **Zero Hunger: the politics of anti-hunger policy in Brazil.** 156 f. 2013. Tese de Doutorado - University of North Carolina - Philosophy, Chapel Hill, 2013. Disponível em: <https://cdr.lib.unc.edu/concern/dissertations/8k71nj47s>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BLONDEL, Vincent D. *et al.* Fast unfolding of communities in large networks. **Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment**, [s. l.], v. 2008, n. 10, p. P10008, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1088/1742-5468/2008/10/P10008>>. Acesso em 08 já. 2021.

BOITO JUNIOR, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: Fórum Econômico da FGV / SÃO PAULO, 2012, São Paulo. **Anais [...].** São Paulo: [s. n.], 2012. p. 15. Disponível em: <<https://bit.ly/3hXKkeD>>. Acesso em: 8 maio 2020.

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

BRASIL. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Brasília, 1995.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)**. Estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. 1989. Disponível em: <https://bit.ly/3z1Pqhr>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 07–40, 1996. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Ed.). **The Welfare State Reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006. p. 16-29.

CAIRNEY, Paul; HEIKKILA, Tanya. A Comparison of Theories of the Policy Process. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (eds.). **Theories of the Policy Process**. 3. ed. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014. p. 27. *E-book*.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **Comissão de Seguridade Social e Família**. Atribuições. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/atribuicoes>. Acesso em: 11 ago. 2021.

CÂMARA NETO, Alcino Ferreira; VERNENGO, Matías. Lula's Social Policies: New Wine in Old Bottles? **Working Paper**, [s. l.], 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/9780230390102_6>. Acesso em: 13 maio 2020.

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 21–38, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>>. Acesso em 08 jun. 2021.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço das Pesquisas Nacionais. In: VI Encontro de Administração Pública e Governança, 2014, Belo Horizonte. **Anais do ENAPG**, 2014. Belo Horizonte: Anpad, 2014. p. 1 - 15.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de Políticas Públicas: da técnica às ideias. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p.239-258, dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/htSF7V>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], n. 101, p. 57–76, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>>. Acesso em: 11 jul. 2017

CARREIRÃO, Yan. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p. 179–194, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3i4cEMG>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

CASTAÑEDA, Tarsicio; ALDAZ-CARROLL, Enrique. **The intergenerational transmission of poverty: Some Causes and Policy Implications**. Washington DC, 14 mar. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3hSdagq>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Agenda Social nos Governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 360.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 138, n. 35, p.39-48, jun. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

CONDÉ, Eduardo Salomão; FONSECA, Francisco. A Macrodinâmica Social Brasileira: Mudanças, Continuidades e Desafios. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 151–186, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/00115258201541>>. Acesso em 15 mai. 2020.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], n. 87, p.32-62, 2012. Epub 29 Jan 2013. ISSN 1807-0175. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000300003>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

COSTA, Leila Maria Bedeschi. **Governo Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** 198 f. 2015. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-graduação em Economia do Desenvolvimento, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/132979>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

COSTA, Nilson do Rosário. Social protection in Brazil: universalism and targeting in the FHC and Lula administrations. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 693–706, 2009.

CRUZ, Katiano Miguel. **O Conceito de Institucionalização Partidária: análise sistemática da literatura**. 2019. Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/65342>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DAHL, Robert. **Who governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DAUDT, Helena ML; VAN MOSSEL, Catherine; SCOTT, Samantha J. Enhancing the scoping study methodology: a large, inter-professional team's experience with Arksey and O'Malley's framework. **BMC Medical Research Methodology**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 48, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/1471-2288-13-48>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

DEGENNE, Alain; FORSE, Michel. **Introducing Social Networks**. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London England EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications, Ltd, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.4135/9781849209373>>. Acesso em: 9 fev. 2021.

DEL VALLE, Alejandro H. Comparando regímenes de bienestar en América Latina. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe**, [s. l.], n. 88, p. 61–76, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.18352/erlacs.9596>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DINIZ, Eli. Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. **Desenvolvimento em Debate**, [online], v. 1, n. 1, p. 7–27, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.51861/ded.dmiz.1.001>>. Acesso em: 3 jun. 2014.

DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p.493-531, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 14–53, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21057/repam.v6i2.8187>. Acesso em: 28 abr. 2020.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220–254, 2011. Disponível em <<https://bit.ly/2VxgjLe>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, [online], v. 15, n. 2, 2003. ISSN 1809-4554. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, [online], v. 10, n. 1, p. 24–34, 2007. ISSN 1982-0259. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100004>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2013. *E-book*.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14. ed. Upper Saddle River: Pearson Education, Inc., 2013.

ELLISON, Nick. Neo-liberalism. In: ALCOCK, Pete; MAY, Margaret; WRIGHT, Sharon. **The Student's Companion to Social Policy**. 4. ed. Oxford: John Wiley & Sons, 2012. p. 57-63.

EMMERIJ, Louis. The basic needs development strategy. **World Economic and Social Survey**. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3AGigFb>>. Acesso em: 15 maio 2015.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, [online], v. 31, n. 1, p. 31–55, 2011. ISSN 1809-4538. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [online], n. 24, p. 85–116, 1991. ISSN 1807-0175. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41–80, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12682. Acesso em 18 mai. 2020.

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Texto para discussão - Instituto de Economia - UNICAMP**, Campinas, n. 308, p. 21, 2017. Disponível em <<https://bit.ly/3hWQhbK>>. Acesso em 29 abr. 2020.

FAGNANI, Eduardo. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 710–712, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300004>. Acesso em: 23 abr. 2020.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, Fev. 2003. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>>. Acesso em 7 jul. 2017. .

FEIL, Fernanda de Freitas. **Comparação das políticas macroeconômicas e de transferências de renda e do papel do Estado dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva**. 124 f. 2014. Dissertação de Mestrado - UFRGS - Programa de Pós-graduação em Economia, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/96700>. Acesso em: 12 maio 2020.

FENWICK, Tracy B. Presidents and policy-making: has Brazil's CCT-led anti-poverty agenda gone far enough? **Policy Studies**, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 216–230, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1290230>. Acesso em 15 mai. 2020.

FENWICK, Tracy Beck. Stuck between the past and the future: Conditional cash transfer programme development and policy feedbacks in Brazil and Argentina. **Global Social Policy**, [s. L.], v. 13, n. 2, p.144-167, ago. 2013. Periódicos Capes. Disponível em: <<https://bit.ly/3hVFu1D>>. Acesso em: 15 maio 2015.

FERES JÚNIOR, João *et al.* A (In)clemente Mídia das Eleições. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. XVII, n. 67, p. 46–59, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3r3dWvk>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; BORGES, André. Idéias fora do lugar: o neoliberalismo como categoria de análise das políticas sociais no Brasil. **Organizações & Sociedade**, [online.], v. 15, n. 46, p. 13–37, 2008. ISSN 1984-9230. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300001>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Figueiredo; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcantara (org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. (Humanitas). p. 147–198.

FIGUEIREDO, Dalson Britto; PARANHOS, Ranulfo; SILVA, José Alexandre da ROCHA, Enivaldo Carvalho da; ALVES, Dáfni Priscila. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria e Pesquisa**, [online], v. 23, n. 2, p. 205–228, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.4322/tp.2014.018>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

FILGUEIRA, Fernando. **Welfare and democracy in Latin America**: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states. Draft working document prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/j9QQkZ>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FLEURY, Sônia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima; (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFM, 2006. p. 94–98.

FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Projetos para o Brasil, v. 8). v. 2. *E-book*.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Rescuing human development concept from the human development index. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. New Delhi: Oxford University Press, 2003. Cap. 1.10. p. 117-124.

GALTUNG, Johan. **The Basic Needs Approach**. In: Workshop on Needs, 1978, Berlin: Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft (IIUG), 1978. Disponível em: <<https://bit.ly/2T1sL4U>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOUIN, Rodolphe; HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste Paul. The Uses of Cognition in Policy Analysis: A First Appraisal. **Journal of Public Administration and Governance**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3wy285p>>. Acesso em 08 jul. 2021.

GRANT, Maria J.; BOOTH, Andrew. A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies: A typology of reviews, *Maria J. Grant & Andrew Booth*. **Health Information & Libraries Journal**, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 91–108, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>. Acesso em 01 out. 2020.

GRISOTTI, Márcia; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. **Revista Katálysis**, [online], v. 13, n. 2, p. 210–219, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200008>>. Acesso em 23 abr. 2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [online.], n. 58, p. 193–223, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em 02 jun. 2020.

HAYEK, F. A. von. **The Constitution of Liberty**. Chicago: The University Of Chicago Press, 1978.

HAYEK, F. A. von. **The Road to Serfdom**. New York: Routledge, 2001.

HECLO, Hugh. Issue networks and the Executive Establishment. *In*: KING, Anthony Stephen (ed.). **The new American Political System**. Washington, D.C. : Lanham, MD: AEI Press; Distributed by arrangement with University Press of America, 1978. p. 262–287.

HECLO, Hugh. **Modern social politics in Britain and Sweden**: from relief to income maintenance. Forge Village: Murray Printing Co., 1974.

HEYWOOD, A. **Ideologias políticas**: do liberalismo ao fascismo. São Paulo: Ática, 2010. v. 1.

HIGGINS, Julian PT; GREEN, Sally (org.). **Cochrane handbook for systematic reviews of interventions**. Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/9780470712184>>. Acesso em: 11 maio 2021.

HIGGINS, Silvio; RIBEIRO, Antonio. **Análise de redes em ciências sociais**. Brasília: Enap, 2018.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi *et al.* Democracia deliberativa no Brasil: A expansão de um campo concentrado. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [online], v. 19, n. 3, p. 583–604, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.3.33518>. Acesso em: 09 jan. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUDSON, John; KÜHNER, Stefan. Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries. **Journal of European Social Policy**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 34–46, 2009.

HUNTER, Wendy. Making citizens: brazilian social policy from Getúlio to Lula. **Journal of Politics in Latin America**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 15–37, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600302>. Acesso em: 23 abr. 2020.

INÁCIO, Magna. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. *In*: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcantara (org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. (Humanitas). p. 199–236.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. El enfoque del Banco Interamericano de desarrollo para reducir la pobreza. **Para salir de la pobreza**, Washington, p. 48, 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/3ATtgzh>>. Acesso em 24 abr. 2021.

JACCOUD, Luciana. Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades de inclusão nos governos do PSDB e PT**. São Paulo: UNESP, 2019.

JENKINS-SMITH, Hank C. *et al.* The Advocacy Coalition Framework: foundations, evolution, and ongoing research. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (org.). **Theories of the policy process**. Third edition ed. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014. *E-book*.

JENKINS-SMITH, Hank C., SABATIER, Paul A. Methodological appendix: measuring longitudinal change in elite beliefs using content analysis of public documents. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256. (Theoretical Lenses on Public Policy).

JENKINS-SMITH, Hank C., ST. CLAIR, Gilbert K. The politics of offshore energy: empirically testing the Advocacy Coalition Framework. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 149-175. (Theoretical Lenses on Public Policy).

JOHN, Peter. Ideas. In: JOHN, Peter. *Analysing public policy*. [London]: Continuum, 2006 [1998]. Cap. 7. p. 144-166. (Critical Political Studies)

JOLLY, Richard. Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo: Comparação de Paradigmas. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007. Cap. 1.8. p. 167-184.

KAUCHAKJE, Samira. International modeling and brazilian public policies for poverty reduction. **Latin American Policy**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 157–168, 2014. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/lamp.12036>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Desigualdade como questão política. **Observatório da Cidadania**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 8, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3wtkJPT>>. Acesso em 19 nov. 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 564–574, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000400006>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição no Brasil no século XXI**. In: As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

KEY, V. O. **Politics, parties and pressure groups**. 4. ed. New York: Thomas Crowell Company., 1958. *E-book*.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis: an introduction to its methodology**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2004.

KYMLICKA Will., WAYNE, Norman. El retorno del ciudadano: una revision de la production reciente en teoria de la cidadania. Agora. **Cuaderno de Estudios Politicos**, Buenos Aires, n. 7, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2T4YWAD>. Acesso em: 11 jun 2020.

LAVINAS, Lena. 21st Century Welfare. **New Left Review**, [s. l.], v. 84, p. 5–40, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2TQAMKF>>. Acesso em 20 ago. 2020.

LAVINAS, Lena. América Latina: Mínimos monetários em lugar da proteção social. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [s. l.], n. 8, 2014. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/11/revista-08.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LAVINAS, Lena. Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (org.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008. *E-book*.

LÉDA, Iann Longhini. **Governo Lula (2003-2010): elementos de continuidade e de ruptura com o neoliberalismo**. 88 f. 2017. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/50755>. Acesso e: 18 mai. 2020.

LEUBOLT, Bernhard. Social policies and redistribution in Brazil. **Global Labour University Working Paper**, [s. l.], n. 26, 2014. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/110664/1/786304944.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

LEUBOLT, Bernhard. Social policies in Brazil: from inclusive liberalism to developmental welfare. In: DE LA FONTAINE, Dana; STEHNKEN, Thomas (org.). **The political system of Brazil**. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2016. p. 351–365. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-642-40023-0_19. Acesso em: 23 abr. 2020.

LÍCIO, Elaine Cristina. Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 309–326, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.126>. Acesso em 05 mai. 2020.

LIJPHART, Arend; FRANCO, Roberto. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LIMA, Nara Lúcia de. Análise da atividade legislativa da Comissão de Seguridade Social e Família de acordo com as vertentes distributivista e informacional. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 6–22, 2009.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcantara (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. (Humanitas). p. 237–268.

LOUREIRO, Pedro Mendes. Social structure and distributive policies under the PT governments: A Poverty-Reducing Variety of Neoliberalism. **Latin American Perspectives**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 65–83, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0094582X19881986>>. Acesso em 30 abr. 2020.

LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla. As Ideias também importam: a abordagem cognitiva de políticas públicas no Brasil. In: LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (Coord.). **As Ideias também importam: Abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 7-20

MACIEL, David. As metamorfoses do neoliberalismo no Brasil contemporâneo: governos do PT e hegemonia neoliberal. In: XXVII Simpósio nacional de história - conhecimento histórico e diálogo social, 2013, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPUH Brasil, 2013. p. 16. Disponível em: <https://bit.ly/3APRLNC>. Acesso em: 30 br. 2020.

MADEIRA, Lígia Mori *et al.* Ideias, redes e políticas públicas: reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa. In: **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 42.

MALTHUS, T. R. **An essay on the principle of population**. Amherst, N.Y.: Prometheus Books, 1998. *E-book*.

MANCHETÔMETRO. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://manchetometro.com.br/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, [online], v. 30, n. 1, p. 71–81, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-19652001000100009>. Acesso em 09 fev. 2021.

MASCARENHAS, Raquel Mota. A estratégia hegemônica de enfrentamento da pobreza no Brasil redemocratizado. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 34304, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1677-9509.2019.2.34304>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MEDEIROS, Marcelo. Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde. **Texto para discussão (IPEA)**, Rio de Janeiro, v. 687, p. 18, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3r4yvaw>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. 2012. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-14012013-142845>. Acesso em: 13 maio 2020.

MERRIEN, François Xavier. O novo regime econômico internacional e o futuro dos estados de Bem-Estar Social. *In*: GODINHO DELGADO, Maurizio; VASCONCELOS PORTO, Lorena (org.). **O Estado de bem-estar social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007. p. 119–159.

MOHER, David *et al.* Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA Statement. **PLoS Medicine**, [s. l.], v. 6, n. 7, p. e1000097, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>. Acesso em 19 fev 2021.

MONTEIRO, I. R. **Integração de Políticas Sociais**: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. 2011. Dissertação de Mestrado - Fundação Getúlio Vargas - CPDOC – Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3qWMCig>> Acesso em: 28 abr. 2020.

MOSER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68–77, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100008>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

MUSTAFA, Patricia Soraya. A crise do capital, o desastre social e a orientação teórico-metodológica das políticas sociais. **Temporalis**, [s. l.], v. 15, n. 29, p. 89–107, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.22422/2238-1856.2015v15n29p89-107>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

NOZICK, R. **Anarquia, estado e utopia**. São Paulo: WMF M. Fontes, 2011.

OSTROM, Elinor (org.). Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. *In*: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Third editioned. Boulder, CO: Westview Press, a member of the Persus Books Group, 2014.

OUZZANI, Mourad *et al.* Rayyan—a web and mobile app for systematic reviews. **Systematic Reviews**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 210, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s13643-016-0384-4>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

PACHECO, Joselito da Silva. **Direitos e políticas sociais**: da garantia à regulação punitiva da pobreza. 231 f. 2013. Tese - Universidade De Brasília - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/15241>>. Acesso em: 13 maio 2020.

PAIVA, Beatriz Augusto de; MATTEI, Lauro. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. **Revista Textos & Contextos Porto Alegre**, [s. l.], v. 8, p. 175–194, 2009. Disponível em <<https://bit.ly/2UDiA7g>>. Acesso em 29 abr. 2020.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>. Acesso em 05 mai. 2021.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 109, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.37>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, n. 64, p. 121–148, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987317256403>>. Acesso em: 08 jul 2021.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. **Systematic reviews in the social sciences: a practical guide**. Malden, MA ; Oxford: Blackwell Pub, 2006.

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo 2002 - coligação Lula presidente: um brasil para todos**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2VAK6Tr>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

RAMPIN, Remi; STEEVES, Vicky; DEMOTT, Sarah. **Taguette**. Versão 0.9.2. [S. l.]: Zenodo, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/ZENODO.4002742>. Acesso em: 4 fev. 2021.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Rev. eded. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1999 [1971].

REZENDE, Camila Silva. **Regime de políticas públicas no Brasil: o processo decisório para a adoção do Programa Bolsa Família**. 91 f. 2016. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/36r1Frb>>. Acesso em 28 abr. 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [online.], v. 27, n. 78, p. 113–130, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000100008>. Acesso em 01 mai. 2021.

RICZ, Judit. Developmental state in Brazil: past, present and future. **federalismi.it**, [s. l.], n. 20, p. 20, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3kkC4IH>>. Acesso em 23 abr. 2020.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; BORTOLOTO, Claudimara. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, [s. l.], v. 15, n. 38, p. 793–804, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000300014>. Acesso em: 27 de abr. 2021.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 21, n. , p.129-168, 1988.

SABATIER, Paul A. C., JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: assesment, revisions, and implications for scholars and practioners. In: SABATIER, Paul A. Fostering the development of policy theory. In: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder, Colo: Westview Press, 1999. (Theoretical lenses on public policy). p. 261–276.

SABATIER, Paul A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.) **Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. Cap. 2. p. 13-39. (Theoretical Lenses on Public Policy).

SABATIER, Paul A., WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), **Theories of the policy process**, Boulder: Westview Press. 2007. p. 189-220

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.) **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993. Cap. 10. p. 211-235. (Theoretical Lenses on Public Policy).

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder, Colo: Westview Press, 1999. (Theoretical lenses on public policy).

SABATIER, Paul A.; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. **Revue française de science politique**, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 209–234, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465>
Acesso em: 08 jul. 2021.

SALDAÑA, Johnny. **The coding manual for qualitative researchers**. 2nd eded. Los Angeles: SAGE, 2013.

SALLUM JR, Brasílio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polit.** [Curitiba], v. 24, n. 60, p. 115–135, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/DOI 10.1590/1678-987316246001>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, [Curitiba], v. 26, n. 66, p. 31–47, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266602>. Acesso 3 fev. 2021.

SARAIVA, André Luis L. R. Políticas sociais: focalização versus universalização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 91–95, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.253>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

SCHLAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2nd eded. Boulder, Colo: Westview Press, 2007. p. 293–320.

SCHLAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In: SABATIER, Paul A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder, Colo: Westview Press, 1999. (Theoretical lenses on public policy). p. 233–260.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>>.

SCHMIDT, Vivien A. Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. **Critical Policy Studies**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 106–126, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520>>. Acesso em 08 jul. 2021.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, [s. l.], v. 2, n. 01, p. 1, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>>. Acesso em 08 jul. 2021.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. 1a. eded. Rio de Janeiro: FGV, 2004. *E-book*.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011 [2009].

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010 [1999]

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001 [1992].

SILVA, Luís Inácio Lula. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 2002b. Disponível em: <<https://bit.ly/3yP4Jcv>> Acesso em: 27 abr. 2021.

SILVA, Luís Inácio Lula. Opinião: Um projeto de nação. **Folha de São Paulo - Tendências/Debates**, São Paulo, 5 out. 2002a. Disponível em: <<https://bit.ly/3ARlqpS>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. **Revista de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 113–134, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2VxqxeA>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], n. 88, p. 89–111, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000300006>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], n. 85, p. 83–102, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>>. Acesso em 30 abr. 2020.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002[1985]. p. 3-43.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. São Paulo: Metalibri Digital Library, 2007.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1995. Tese de Doutorado - UNICAMP - Instituto de Economia, Campinas, 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/36tz1FL>> Acesso em: 09 jul. 2021.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. *In: El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: Clacso, Consejo latinoamericano de ciencias sociales, 2001. p. 171–185. *E-book*.

SOUSA, Roberta Messiane Gonçalves. **Formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza no governo brasileiro**. 194 f. 2016. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3APW23C>>. Acesso em 15 mai. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SOUZA, Nelson do Rosário. de. **Sociologia política**. Curitiba: Iesde, 2009. *E-book*.

TITMUSS, Richard. M. **Essays on “the welfare state”**. Surrey. Unwin Brothers. 1963.

TOMAZINI, Carla Guerra. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 37–55, 2010. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/548>. Acesso em: 01 mai. 2020.

TOMAZINI, Carla Guerra. Disputas em torno das políticas de transferências de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma “capital humano”. *In: LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (Org.). As Ideias também importam: Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013. Cap. 3. p. 115-146.

TOMAZINI, Carla Guerra. **L’État et ses pauvres: la naissance et la montée en puissance des politiques de transferts conditionnels au Brésil et au Mexique**. 2016. 466 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/T51Lhc>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2016, v. 24, n. 58, pp. 13-30. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245801>>. ISSN 1678-9873. Acesso em 8 Jul. 2021.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Social protection in Brazil: what has changed in social assistance after the 1988 Constitution. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 731–741, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações (Campo Grande)**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 137–148, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1518-70122010000200003>>. Acesso em 26 abr. 2021

VIANA, Luna Bouzada Flores. **Entre o abstrato e o concreto**: Legados do Embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição. 2011. 200 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/dgNN8c>. Acesso em 11 ago. 2018

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2008.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009). [s. l.], 2012. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/13151>>. Acesso em: 9 jul. 2021.

WALSH, James. **A Guide to writing literature reviews in political science and public administration**. jul. 2006.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 37, n. 1, p.121-140,. 2009

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, John (ed.). **Latin American Adjustment**: How much has happened? Washington: Peterson Institute for International Economics, 1989.

APÊNDICE A – PROTOCOLO DE REVISÃO DE LITERATURA (adaptado de Higgins e Green, 2008)

OBJETIVO

Identificar na literatura trabalhos que abordem o problema da continuidade/mudança entre os governos FHC e Lula, no que se refere à política de combate à pobreza.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Selecionar a produção sobre o tema
2. Identificar posições adotadas pelos autores quanto ao problema da continuidade/ mudança entre os governos FHC e Lula, no que se refere à política de combate à pobreza
3. Identificar, se possível, o referencial teórico-metodológico do estudo e o tipo de variável (ou variáveis) no qual os autores se baseiam para se posicionar
4. Situar a presente pesquisa (sua contribuição) frente ao mapeamento realizado

PERGUNTAS DA PESQUISA

- Como a literatura sobre o tema está organizada quanto ao tema?
- Existe consenso sobre continuidade ou mudança?
- Quais são as variáveis/referenciais teóricos mais utilizados pelos autores?

CRITÉRIOS DE ESCOLHA DE FONTES

- a) Deverão estar disponíveis via *web*, em bases de dados científicas
- b) Deverão ser indicadas por especialistas no assunto

MÉTODOS DE BUSCA DE FONTES

- a) Utilizando *strings* previamente definidas (combinações de palavras-chave e operadores booleanos), buscas manuais serão executadas em bases de dados científicas, objetivando resultados com o máximo de retornos possível. Após a busca, os metadados serão exportados para o Software Rayyan, com a finalidade de refinamento dos dados.
- b) Contato com especialistas, resgate de indicações de especialistas, bem como de planos de ensino e textos previamente selecionados pela autora.

STRINGS DE BUSCA¹

Inglês

- a) Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*
- b) psdb AND pt AND poverty AND polic*

Português

- c) Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas
- d) psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

FONTES

Tipo de Fonte	Fonte
Banco de Dados	· Scopus
	· Web of Science
	· Scielo
	· Periódicos CAPES
	· Semantic Scholar
	· Catálogo de Tese e Dissertações CAPES (Sucupira)
	· Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
	· Mendeley
Outras fontes	· Google Acadêmico
	· Research Gate
	· Indicações de especialistas (Soraya V. Cortes; Lígia M. Madeira; Denilson B. Coêlho)
	· Fontes adicionais (textos indicados em planos de ensino e selecionados pela autora)

CAMPO DE BUSCA

1. Tópico (Título, resumo, palavras-chave)
2. Texto integral (na impossibilidade da primeira opção)

IDIOMA(S) DOS ARTIGOS

Inglês, francês, espanhol e português.

¹ Tentativas anteriores:

I: “Fernando Henrique” AND Lula AND poverty AND polic*

P: “Fernando Henrique” AND Lula AND pobreza AND políticas OR “política pública”

I: “Fernando Henrique Cardoso” OR “Fernando Henrique” OR FHC AND Lula AND policy OR policies AND poverty

I: “Fernando Henrique Cardoso” OR “Fernando Henrique” OR FHC AND Lula OR “Luiz Inacio Lula da Silva” OR “Luiz Inacio da Silva” AND policy OR policies AND poverty

P: Fernando Henrique Cardoso OR Fernando Henrique OR FHC AND Lula OR Luiz Inacio Lula da Silva OR Luiz Inacio da Silva AND políticas OR política pública AND pobreza

PROCESSO DE SELEÇÃO DOS ESTUDOS

1. Buscas das *strings* nas bases de dados e das outras fontes indicadas acima, cujos resultados serão registrados no software Rayyan.
2. Remoção dos registros duplicados.
3. Antes da seleção dos estudos, será realizada uma etapa prévia de teste com uma amostra aleatória de 10% dos estudos para ajustar os critérios de seleção.
4. Pré-seleção: serão lidos os títulos, resumos e palavras-chave dos trabalhos para uma pré-seleção baseada nos critérios de inclusão e exclusão.
5. Seleção: os textos resultantes da pré-seleção serão lidos parcialmente, excluindo-se aqueles julgados não relevantes segundo os critérios de inclusão e exclusão definidos para a fase de seleção.

CRITÉRIOS DE QUALIDADE

Visando uma produção mais qualificada, serão excluídos trabalhos identificados como: TCCs de graduação; manuscritos sem vinculação institucional ou a eventos, ou periódicos; resenhas de livros, produção não científica, como artigos de opinião e matérias de jornal.

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO DOS ESTUDOS²

PRÉ-SELEÇÃO³

Crériterios de inclusão

- Aborda a **política de combate à pobreza*** — no Brasil ou América Latina — no período que vai de FHC a Lula [**pobreza**]
- Aborda a **política social*** — no Brasil ou América Latina — no período que vai de FHC a Lula [**social**]
- Aborda a estratégia de **desenvolvimento** - no Brasil ou América Latina — no período que vai de FHC a Lula [**desenvolvimento**]

² O enquadramento de um trabalho em apenas uma das características definidas constitui, em si, critério suficiente para sua inclusão ou exclusão do banco de textos.

³ Antes da busca haviam sido estabelecidos critérios de inclusão e exclusão, que, para a pré-seleção foram refinados a partir da análise de uma amostra de 80 trabalhos. Os critérios originais eram: Critérios de inclusão: aborda a política de combate à pobreza em específico no período (mesmo que inserida em um estudo mais abrangente); aborda a política social nos dois governos (indireta ou diretamente); Critérios de exclusão: aborda apenas um governo sem mencionar/comparar com o outro; aborda a política social de modo abrangente, não especificando o combate à pobreza; enfoca outras políticas sociais (como previdência, BPC, etc.); não apresenta posição sobre continuidade/mudança; produzido por autor(es) de outras áreas do conhecimento que não as ciências sociais (abrangente)

* pelo foco da pesquisa, inclui estudos envolvendo etapas de formação de agenda, formulação da política ou tomada de decisão e exclui os concernentes à implementação e avaliação.

Obs.: o motivo da inclusão (em colchetes) deve ser registrado no campo “Label” do software.

Critérios de exclusão

- **Tema da pesquisa [tema]:** foge das políticas de combate à pobreza definidas, da política social como um todo, ou do desenvolvimento. Exemplos: foco em públicos específicos ou na política contributiva (previdência, BPC, Agente Jovem, Peti, etc.); foco em políticas setoriais (econômica, educacional, saúde, externa, etc.); foco em outros temas (eleições, partidos, coordenação federativa, questões raciais, de gênero, direitos humanos etc.).
- **Recorte da pesquisa [recorte]:** trabalhos que, embora dentro do tema, não estejam dentro do recorte definido nos critérios de inclusão. Exemplos: foge do período Lula – FHC ou aborda apenas um dos governos (recorte temporal); foge de Brasil ou América Latina (recorte espacial); outras fases do ciclo de políticas (foge da etapa de formulação).
- **Tipo de publicação [tipo]:** trabalhos que não satisfazem os critérios de qualidade anteriormente definidos.
- **Área do conhecimento [área]:** trabalhos ligados a outra área do conhecimento que não as ciências sociais (abrangente) e ciências sociais aplicadas, como ciências jurídicas, da saúde etc.
- **Textos de teoria [teoria]:** embora dentro do tema, não abordam o objeto empírico.

Obs.: o motivo da exclusão (em colchetes) deve ser registrado no campo “Reason”.

SELEÇÃO

Os textos selecionados na primeira fase (pré-seleção) serão examinados, em busca de alguma posição do autor quanto à continuidade/mudança entre os dois governos.

Critérios de Inclusão

- Apresenta posição do autor quanto à continuidade/mudança na política de combate à pobreza, ou na política social, ou na estratégia de desenvolvimento entre os dois governos.

[continuidade]

[mudança]

[continuidade/[mudança]

Obs.: as *tags* [**pobreza**], [**social**] e [**desenvolvimento**] registradas no campo “Label” na pré-seleção podem ser ajustadas nesta fase, conforme leitura mais ampla do texto.

Obs²: os trabalhos encontrados no decurso das leituras (bola de neve) devem ser posteriormente levados ao Zotero para nova seleção.

Critérios de Exclusão

- Ainda que aborde a política de combate à pobreza, ou a política social ou a estratégia de desenvolvimento no período que vai de FHC a Lula, **não apresenta posição** do autor(es) sobre continuidade/mudança entre os dois governos [**sem posição**]
- Trabalhos inacessíveis [**inacessível**]
- Trabalhos indisponíveis [**indisponível**]

Obs.: o motivo da exclusão (em colchetes) deve ser registrado no campo “Reason” do software.

ESTRATÉGIA DE EXTRAÇÃO DE INFORMAÇÃO

Finda a etapa de seleção, cada texto selecionado será lido com apoio de uma grade de leitura previamente elaborada, na qual serão registradas os itens importantes (Apêndice B). Será primeiramente construída uma grade de leitura teste. Ela será experimentada em um trabalho de cada tipo (*item type*), de modo a apontar os ajustes necessários para uso definitivo.

SUMARIZAÇÃO DOS RESULTADOS

A sistematização dos estudos analisados será apresentada em um quadro-síntese.

REGISTRO DAS BUSCAS NOS BANCOS DE DADOS

SCOPUS

a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: TITLE-ABS-KEY

Resultados: 7 registros

Data: 21/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .CSV

b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: TITLE-ABS-KEY

Resultados: 1 registro

Data: 24/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .CSV

- c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

(com e sem acento)

Campo Pesquisado: TITLE-ABS-KEY

Resultados: 0 registros

Data: 24/04/2020

Status: concluído

- d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

(com e sem acento)

Campo Pesquisado: TITLE-ABS-KEY

Resultados: 0 registros

Data: 28/04/2020

Status: concluído

WEB OF SCIENCE

- a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: Tópico (título, resumo, palavras-chave do autor e Keywords Plus)

Resultados: 4 registros (de Web of Science Core Collection)

Data: 21/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .BibTeX

- b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: Tópico (título, resumo, palavras-chave do autor e Keywords Plus)

Resultados: 0 registros (de Web of Science Core Collection)

Data: 24/04/2020

Status: concluído

- c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Tópico (título, resumo, palavras-chave do autor e Keywords Plus)

Filtros: - Tempo estipulado: 2003-2020

- Tipos de documento: ARTICLE OR REVIEW

- Tópico: (pobreza)

Resultados: 13 registros (de Web of Science Core Collection)

Data: 27/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .BibTeX

d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Tópico (título, resumo, palavras-chave do autor e Keywords Plus)

Filtros: - Tempo estipulado: 2003-2020

- Tipos de documento: ARTICLE OR REVIEW

- Tópico: (pobreza)

Resultados: 13 registros (de Web of Science Core Collection)

Data: 28/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .txt

SCIELO

a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: Todos os índices

Resultados: 1 registro

Data: 21/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .BibTeX

b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: Todos os índices

Resultados: 0 registros

Data: 24/04/2020

Status: concluído

c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Todos os índices

Resultados: 1 registro

Data: 27/04/2020

Status: exportado para Rayyan em .BibTeX

d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Todos os índices

Resultados: 0 registro

Data: 28/04/2020

Status: concluído

PERIÓDICOS CAPES

a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: qualquer

Filtros: - personalize your results > Preferred discipline > Ciências Sociais

- personalize your results > Prefer newer material

- nível superior: Periódicos revisados por pares

- data de publicação: 2003 até 2020

- tipo de recurso: artigos

- tópico: poverty

Resultados: 60 registros

Data: 22/04/2020

Status: salvo para Meu Espaço > exportado para Rayyan em .BibTeX

b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: qualquer

Filtros: - personalize your results > Preferred discipline > Ciências Sociais

- personalize your results > Prefer newer material

- nível superior: Periódicos revisados por pares

- data de publicação: 2003 até 2020

- tipo de recurso: artigos

- tópico: poverty

Resultados: 19 registros

Data: 24/04/2020

Status: salvo para Meu Espaço > exportado para Rayyan em .BibTeX

c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND ("política pública" OR políticas)

Campo Pesquisado: qualquer

Filtros: - personalize your results > Preferred discipline > Ciências Sociais

- personalize your results > Prefer newer material

- nível superior: Periódicos revisados por pares
- data de publicação: 2003 até 2020
- tipo de recurso: artigos
- tópico: poverty

Resultados: 14 registros

Data: 27/04/2020

Status: salvo para Meu Espaço > exportado para Rayyan em .BibTeX

d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND (“política pública” OR políticas)

Campo Pesquisado: qualquer

Filtros: - personalize your results > Preferred discipline > Ciências Sociais

- personalize your results > Prefer newer material
- nível superior: Periódicos revisados por pares
- data de publicação: 2003 até 2020
- tópico: social policy

Resultados: 10 registros

Data: 28/04/2020

Status: salvo para Meu Espaço > exportado para Rayyan em .BibTeX

SEMANTIC SCHOLAR

a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: all fields

Filtros: 2003-2020; Journal Articles; Reviews; Armando Barrientos; Bernardo Mueller; Bernhard Leubolt; Marcus André Melo; Peter R. Kingstone; Wendy Hunter

Resultados: 66 registros (seleção grossa via título/ resumo)

Data: 22 - 23/04/2020

Status: selecionado para My Library > lançado no Zotero > exportado para Rayann em .ris

b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: all fields

Filtros: 2003-2020; Journal Articles; Review; Wendy Hunter; Brian Wampler; Peter J. Meyer; César Zucco; John Gledhill

Resultados: 2 registros (seleção grossa via título/ resumo)

Data: 22 - 24/04/2020

Status: selecionado para My Library > lançado no Zotero > exportado para Rayann em .ris

- c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: all fields

Filtros: 2003-2020; Journal Articles; Review; Maria Ozanira da Silva; Áquilas Nogueira Mendes; Eric Pierre Sabourin; Rosa María Marques; Jairnilson Silva Paim; Lauro Francisco Mattei; Catia Grisa; Cristiani Vieira Machado; Sandro Pereira da Silva; Tatiana Baptista

Resultados: 20 registros (seleção grossa via título/ resumo)

Data: 27/04/2020

Status: selecionado para My Library > lançado no Zotero > exportado para Rayann em .ris

- d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: all fields

Filtros: 2003-2020; Journal Articles; Review; Jairnilson Silva Paim; Antônio Sérgio Araújo; Ariel Goldstein; Carlos Eduardo Santos Pinho; Marília Pontes Spósito; Amália Maria Goldberg Godoy; André Borges; Anthony Hall; Antônia Jesuíta de Lima; Bruno Ayllón Pino

Resultados: 7 registros (seleção grossa via título/ resumo)

Data: 28/04/2020

Status: selecionado para My Library > lançado no Zotero > exportado para Rayann em .ris

CATÁLOGOS DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES (SUCUPIRA)

- a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: geral

Filtros: Área Conhecimento:

3 SERVIÇO SOCIAL

1 CIÊNCIA POLÍTICA

1 ECONOMIA

1 OUTRAS SOCIOLOGIAS ESPECÍFICAS

1 SOCIOLOGIA

Resultados: 7 registros (obtive acesso a somente 5)

Data: 22/04/2020

Status: baixado para pc > lançado no Zotero > exportado para Rayann .ris

- b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: geral

Resultados: 0 registro

Data: 24/04/2020

Status: concluído

- c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: geral

Filtros: Área Conhecimento:

CIÊNCIA POLÍTICA

ECONOMIA

ECONOMIA

HISTÓRIA

OUTRAS SOCIOLOGIAS ESPECÍFICAS

SERVIÇO SOCIAL

SOCIAIS E HUMANIDADES

SOCIOLOGIA

Resultados: 15 registros (obtive acesso a somente a 13)

Data: 27/04/2020

Status: baixado para pc > lançado no Zotero > exportado para Rayyan em .ris

- d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Geral

Resultados: 0 documento

Data: 28/04/2020

Status: concluído

BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES

- a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: Todos os campos

Filtros: de 2003 a 2020

Resultados: 12 registros

Data: 22/04/2020

Status: exportado para o pc em .csv (;) > ajustado no Open Refine para .csv (,) e exportado para Rayyan em .csv

b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: Todos os campos

Filtros: de 2003 a 2020

Resultados: 0 registro

Data: 24/04/2020

Status: concluído

c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Todos os campos

Filtros: de 2003 a 2020

Resultados: 23 registros

Data: 27/04/2020

Status: exportado para o pc em .csv (;) > ajustado no Open Refine para .csv (,) e exportado para Rayyan em .csv

d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: Todos os campos

Filtros: de 2003 a 2020

Resultados: 0 registro

Data: 28/04/2020

Status: concluído

GOOGLE SCHOLAR

a) *String*: Cardoso Lula poverty (com **todas** as palavras); policy policies (com **no mínimo** uma das palavras)

Campo Pesquisado: pesquisa avançada

Filtros: 2003-2020; não incluir patentes; não incluir citações; Pesquisar páginas em Espanhol, Francês, Inglês and Português; 1% dos resultados classificados por relevância

Resultados: 72 registros (de 7.200)

Data: 24/04/2020

Status: exportado para o pc em .csv (;) > ajustado no Open Refine para .csv (,) e exportado para Rayyan em .csv

- b)** *String*: psdb pt poverty (com **todas** as palavras); policy policies (com **no mínimo** uma das palavras)

Campo Pesquisado: pesquisa avançada

Filtros: 2003-2020; não incluir patentes; não incluir citações; Pesquisar páginas em Espanhol, Francês, Inglês and Português; 1% dos resultados classificados por relevância

Resultados: 18 registros (de 1.810)

Data: 27/04/2020

Status: exportado para o pc em .csv (;) > ajustado no Open Refine para .csv (,) e exportado para Rayyan em .csv

- c)** *String*: Cardoso Lula pobreza (com **todas** as palavras) “política pública”; políticas (com **no mínimo** uma das palavras)

Campo Pesquisado: pesquisa avançada

Filtros: 2003-2020; não incluir patentes; não incluir citações; Pesquisar páginas em Espanhol, Francês, Inglês and Português; 1% dos resultados classificados por relevância

Resultados: 156 registros (de 15.600)

Data: 27/04/2020

Status: exportado para o pc em .csv (;) > ajustado no Open Refine para .csv (,) e exportado para Rayyan em .csv

- d)** *String*: psdb pt pobreza AND (com **todas** as palavras) “política pública”; políticas (com **no mínimo** uma das palavras)

Campo Pesquisado: pesquisa avançada

Filtros: 2003-2020; não incluir patentes; não incluir citações; Pesquisar páginas em Espanhol, Francês, Inglês and Português; 1% dos resultados classificados por relevância

Resultados: 127 registros (de 12.700)

Data: 28/04/2020

Status: exportado para o pc em .csv (;) > ajustado no Open Refine para .csv (,) e exportado para Rayyan em .csv

MENDELEY

- a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: (retorno do Scopus)

Resultados: 1 registro em inglês

Data: 22/04/2020

Status: baixado para pc > lançado no Zotero > exportado para Rayyan em .ris

- b) *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: (retorno do Scopus)

Resultados: 0 registro

Data: 24/04/2020

Status: concluído

- c) *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo Pesquisado: (retorno do Scopus)

Resultados: 0 registro

Data: 27/04/2020

Status: concluído

- d) *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas

Campo PESQUISADO: (retorno do Scopus)

Resultados: 0 registro

Data: 28/04/2020

Status: concluído

RESEARCH GATE

- a) *String*: Cardoso AND Lula AND poverty AND polic*

Campo Pesquisado: geral

Resultados: 13 registros

Data: 28/04/2020

Status: exportado um a um para pc > exportado um a um para Zotero > exportado para Rayyan em .ris

- b)** *String*: psdb AND pt AND poverty AND polic*
Campo Pesquisado: geral
Resultados: 2 registros
Data: 28/04/2020
Status: exportado para Zotero pelo DOI > exportado para Rayyan em .ris
- c)** *String*: Cardoso AND Lula AND pobreza AND “política pública” OR políticas
Campo Pesquisado: geral
Resultados: 4 registros
Data: 28/04/2020
Status: exportado um a um para pc > exportado um a um para Zotero / exportado para Zotero pelo DOI > exportado para Rayyan em .ris
- d)** *String*: psdb AND pt AND pobreza AND “política pública” OR políticas
Campo Pesquisado: geral
Resultados: 0 registro
Data: 28/04/2020
Status: concluído

INDICAÇÕES DE ESPECIALISTAS

- a)** Especialista: profa. Dra. Lígia Mori Madeira
Resultados: 34 registros
Data: 04/05/2017
Status: lançados no Zotero > exportado para Rayyan em .ris
- b)** Especialista: profa. Dra. Soraya Cortes
Resultados: 0 registro
Data: 23/04/2020
Status: concluído
- c)** Especialista: prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho
Resultados: 3 registros
Data: 23/04/2020
Status: lançados no Zotero > exportado para Rayyan em .ris

FONTES ADICIONAIS

- a)** Fonte: Disciplina ME - Desenvolvimento e Políticas Públicas (profa. Lígia Mori Madeira)
 Resultados: 24 registros (seleção grossa)
 Data: 29/04/20 (indicados em 2014)
 Status: lançados no Zotero > exportado para Rayyan em .ris
- b)** Fonte: Disciplina DO – Políticas Públicas Comparadas (profa. Soraya Cortes)
 Resultados: 0 registro (seleção grossa)
 Data: 30/04/20
 Status: concluído
- c)** Fonte: indicações visita ao IPOL
 Resultados: 13 registros (seleção grossa)
 Data: 30/04/20
 Status: lançados no Zotero > exportado para Rayyan em .ris
- d)** Fonte: Textos previamente selecionados pela autora
 Resultados: 49 registros (seleção grossa)
 Data: 23/04/20
 Status: lançados Zotero > exportado para Rayyan em .ris

Nuvem de palavras produzida pelo Rayyan após inclusão dos estudos



APÊNDICE B - GRADE DE LEITURA

Ano da Publicação: [nnnn]

Autor: [nnnn]

Título: [nnnn]

(continua)

Qual a pergunta, objetivo ou hipótese do trabalho?	A(o) pergunta/objetivo/hipótese do trabalho é: [nnnn]
Qual o posicionamento do(a)s autor(a)(es) quanto à continuidade/mudança na política de combate à pobreza no governo Lula, em relação ao de FHC? Por quê?	Para o(a)s autor(a)(es) houve (continuidade/mudança): [nnnn]
O posicionamento é explícito ou implícito?	<input type="checkbox"/> explícito <input type="checkbox"/> implícito <input type="checkbox"/> não apresenta posicionamento. Justificativa: [nnnn]
Qual a intensidade da mudança?	A mudança foi: <input type="checkbox"/> <i>major change</i> (grande/paradigmática/substancial/ruptura/qualitativa...) <input type="checkbox"/> <i>minor change</i> (incremental/secundária/fraca/quantitativa/dentro da ordem...) <input type="checkbox"/> inexistente (continuidade)
A mudança/continuidade foi em que aspectos?	Observa-se (continuidade/mudança) [nnnn] em: (descrever fatos, evidências empíricas, etc.) [nnnn] Sugestões de classificação: Na [agenda] Na [responsabilidade pelo problema] Nas [ideias] como a concepção de pobreza, visões de mundo, ideais normativos Na [racionalidade] da política (mecanismo que opera por trás da política, independente da escolha) Na [estratégia] de combate à pobreza (escolhida) No [desenho] da política Na [gestão] da política No [orçamento] ou tamanho do [gasto social] Na [abrangência] Nos [resultados]

(conclusão)

Se aplicável, o que explica a mudança/continuidade?	A (mudança/continuidade) [nnnn] é explicada por [nnnn] (regras e limites institucionais, orientações programáticas, jogo político, questões econômicas, orçamentárias, culturais, etc.)
Qual o referencial teórico?	O(a)(s) autor(a)(es) tem como referência teórica: [nnnn] (corrente de pensamento, ponto de partida epistemológico etc).
Qual é a metodologia utilizada?	Para concluir se houve (mudança/continuidade) o(a)(s) autor(a)(es): [nnnn] (Descrever o procedimento/método utilizado para chegar às conclusões sobre a continuidade/mudança. Também entra o material empírico, como dados secundários, documentos, entrevistas, literatura etc.)
Quão confiáveis são as conclusões?	As conclusões são (confiáveis/pouco confiáveis) [nnnn] porque [nnnn] (descrever aspectos relacionados à qualidade do trabalho (confiabilidade do método e resultados empíricos, replicabilidade, itens relacionados à estrutura do trabalho, como a existência de pergunta de pesquisa, justificativa, objetivos, etc.)
Manter ou não o texto no banco?	<p>Decido [nnnn]o trabalho no banco:</p> <p><input type="checkbox"/> manter</p> <p><input type="checkbox"/> excluir. Justificativa: [nnnn]</p> <p><input type="checkbox"/> manter com ressalvas. Justificativa: [nnnn]</p> <p><input type="checkbox"/> encaminhar para outra utilidade: Qual: [nnnn]</p> <p><input type="checkbox"/> dúvida. Qual: [nnnn]</p> <p>(As razões podem ser relacionadas à qualidade do trabalho ou outros fatores.)</p>

APÊNDICE C - PROPOSTA DE TRABALHO VISITA AO IPOL/UnB

(apresentado previamente à visita, ao prof. Dr. Paulo Calmon)

A - Dados da aluna

Nome: Maíra Cabral Juliano

Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Pós-graduação em Ciência Política (Doutorado)

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Estudos sobre Elites

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Mori Madeira

Datas: Chegada em Brasília: 08/10 (as 08h50min)

Retorno: 19/10 (embarque às 09h10min)

B - Resumo da pesquisa de doutorado:

Tendo como referencial teórico-metodológico o *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, a pesquisa visa compreender como as crenças profundas dos atores envolvidos no subsistema de combate à pobreza influenciaram as transformações na política de combate à pobreza no Brasil na era Lula (2003–2010), tendo como contraponto o período anterior de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), marcado por reformas liberalizantes que impactaram negativamente sobre a proteção social. Compreendendo a eleição de Lula em 2002 como um evento externo relevante para a *policy change* no que se refere à política social em geral, e de combate à pobreza especificamente, coloca-se como pergunta: em que medida o governo Lula produziu uma mudança significativa na orientação normativa da política (*major policy change*) e em que medida elas foram menores (*minor policy change*) em relação ao período FHC? A pesquisa pretende mapear as crenças, recursos e coalizões, bem como caracterizar as estratégias empreendidas por elas para traduzir suas crenças sobre a pobreza na política adotada no governo Lula. Adota-se como parâmetro, a metodologia proposta por Jenkins-Smith e Sabatier apresentada no apêndice metodológico da obra *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach* (1993).

C - Objetivo da visita

Aprofundamento no quadro teórico-metodológico do ACF

D- Proposta de atividades a serem desenvolvidas

- Reuniões com professores e pesquisadores IPOL para aprofundamento metodológico.
- Participação na reunião do GIPP - Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (apresentação e discussão da pesquisa)
- Pesquisa bibliográfica (atualização no Estado da Arte)
- Participação em aulas
- Externamente ao IPOL: entrevistas exploratórias com pessoas-chave para coleta de informações sobre o objeto; instrução sobre notas taquigráficas na Câmara dos Deputados.

APÊNDICE D - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS

(enviado previamente aos entrevistados)

Objetivo: levantar informações para mapear o debate em torno da pobreza a partir do governo Lula

Resumo da pesquisa de doutorado:

Tendo como referencial teórico-metodológico o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), a pesquisa visa compreender como as crenças profundas dos atores envolvidos no subsistema de combate à pobreza influenciaram as transformações na política de combate à pobreza no Brasil na era Lula (2003–2010), tendo como contraponto o período anterior de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), marcado por reformas liberalizantes que impactaram negativamente sobre a proteção social. Compreendendo a eleição de Lula em 2002 como um evento externo relevante para a *policy change* no que se refere à política social em geral, e de combate à pobreza especificamente, coloca-se como pergunta: em que medida o governo Lula produziu uma mudança significativa na orientação normativa da política (*major policy change*) e em que medida elas foram menores (*minor policy change*) em relação ao período FHC? A pesquisa pretende mapear as crenças, recursos e coalizões, bem como caracterizar as estratégias empreendidas por elas para traduzir suas crenças sobre a pobreza na política adotada no governo Lula. Adota-se como parâmetro, a metodologia proposta por Jenkins-Smith e Sabatier apresentada no apêndice metodológico da obra *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach* (1993).

Questões:

1. Parte da literatura especializada defende que a eleição de Lula trouxe a política social ao primeiro plano, diferenciando-se neste sentido, da gestão anterior em que esta ficava subordinada à política macroeconômica. Alguns autores, porém, defendem que embora se tenha priorizado a política social a partir do governo Lula, manteve-se, no principal programa de transferência de renda brasileiro, o Bolsa Família, a mesma racionalidade da política gestada no período anterior: focalização condicionada, inclusão via mercado, com ênfase na responsabilidade individual pela pobreza. Em suma, teriam mudado as instituições, mas não a racionalidade da política. O(a) senhor(a) concorda com esta visão? Por quê?
2. Entendendo que a política pública é fruto do embate entre coalizões que defendem ideias (crenças, valores, visões de ser humano, etc.), e não apenas interesses, quais seriam os principais embates em torno da questão da pobreza no período? O(a) senhor(a) percebe pontos cruciais de divergência de ideias quanto, por exemplo, a concepção de pobreza, a melhor estratégia para enfrentá-la?
3. Essas diferentes ideias impactaram de alguma maneira sobre as decisões governamentais a respeito da política de combate à pobreza no período?
4. Que pessoas, grupos (coalizões) governamentais, não-governamentais, nacionais e internacionais defendiam estas diferentes ideias?

APÊNDICE E – ATORES CODIFICADOS (POR ORDEM ALFABÉTICA)

(continua)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Adelor Vieira	Deputado (a) Federal (PSC)	1	2	0352/03; 0661/03	24/4/03; 3/6/03
Agnelo Queiroz	Deputado (a) Federal (PCdoB)	1	3	0195/99; 0605/99; 000315/01	15/4/99; 23/6/99; 8/5/01
Alceu Collares	Deputado (a) Federal (PDT)	1	2	0199/04; 1459/04	23/3/04; 1/12/04
Almerinda De Carvalho	Deputado (a) Federal (PMDB)	1	3	0804/04; 1208/04; 0500/06	9/6/04; 27/10/04; 26/4/06
Aloizio Mercadante	Deputado (a) Federal / Senador (PT)	3	2	000988/00; 1405/04	17/10/00; 30/11/04
Álvaro Machado	Secretário-Adjunto de Política de Assistência Social da Secretaria de Estado de Assistência Social	23	1	0535/99	16/6/99
Ana Lígia Gomes	Ex-Conselheira do CNAS	4	1	0741/00	15/6/00
Ana Maria Medeiros Da Fonseca	Membro do GT para unificação de programas de transferência de renda (Câmara de Política Social)	3	1	1511/03	23/9/03
Angela Guadagnin	Deputado (a) Federal (PT)	4	11	0352/03; 0500/06; 0661/03; 1204/04; 1208/04; 1243/04; 1511/03; 1954/03; 1980/03; 2145/03; 726/00; X_0289/01	14/6/00; 25/10/01; 24/4/03; 3/6/03; 23/9/03; 13/11/03; 18/11/03; 2/12/03; 27/10/04; 10/11/04; 26/4/06
Ann Pontes	Deputado (a) Federal (PMDB)	2	4	1409/03; 2230/03; 1459/04; 1310/05	10/9/03; 9/12/03; 1/12/04; 31/8/05
Antonio Carlos Magalhães	Senador (a) (PFL)	7	1	X_0255/00	8/11/00
Antonio Ibañez Ruiz	Ex-Secretário da Educação do Distrito Federal	2	1	X_0264/00	9/11/00
Átila Lira	Deputado (a) Federal (PSDB)	1	2	000315/01; 1718/03	8/5/01; 16/10/03
Augusto De Franco	Membro do Comitê Executivo do Conselho da Comunidade Solidária	23	1	726/00	14/6/00
Beatriz Augusto Paiva	Professora do Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina	12	2	0741/00; 0937/02	15/6/00; 26/11/02
Benedita Da Silva	Ministra de Estado da Assistência Social	7	1	0661/03	3/6/03
Berenice Couto Rojas	Professora da Faculdade de Serviço Social da PUC (RS)/Assistente Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre	11	1	726/00	14/6/00

(continuação)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Carlos Ajur	Conselheiro do CNAS/Presidente da Federação Brasileira de Entidades de Cegos	7	3	0535/99; 2145/03; 1204/04	16/6/99; 2/12/03; 27/10/04
Carolinda Rodrigues Chaves	Representante da Coordenadoria-Geral de Outorgas de Títulos e Qualificação (Divisão de Qualificação de OSCIPS)	1	1	0741/00	15/6/00
César Giraldis	Gestor do Fundo Nacional de Assistência Social	2	1	0522/99	15/6/99
César Viana	Secretário do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social	10	1	0522/99	15/6/99
Charles Roberto Pranke	Membro do Conselho Nacional de Assistência Social (representa Presidenta Valdete de Barros Martins)	7	1	2145/03	2/12/03
Comissão de Educação, Cultura e Desporto	Câmara dos Deputados	5	1	X_0265/00	9/11/00
Cristovam Buarque	Presidente da Missão Criança/Senador (a)	19	2	X_0265/00; 0985/04	9/11/00; 7/7/04
Dom Jacyr Francisco Broaido	Coordenador da Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	3	1	0605/99	23/6/99
Dom Jayme Chemello	Presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	3	1	0605/99	23/6/99
Dom Mauro Morelli	Bispo de Duque da Caxias (RJ)	3	1	X_0264/00	9/11/00
Dr. Hélio	Deputado (a) Federal (PDT)	2	1	0199/04	23/3/04
Dr. Rosinha	Deputado (a) Federal (PT)	1	3	X_0289/01; 0500/06; 0468/10	25/10/01; 26/4/06; 4/5/10
Dr. Talmir	Deputado (a) Federal (PV)	1	2	0234/07; 0468/10	27/3/07; 4/5/10
Durval Orlato	Deputado (a) Federal (PT)	1	1	1243/04	10/11/04
Ednalva Maria Guimarães	Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados (área de Previdência e Assistência Social)	18	1	0271/05	1/4/05

(continuação)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Eduardo Barbosa	Deputado (a) Federal (PSDB)	36	17	0195/99; 0352/03; 0468/10; 0535/99; 0661/03; 0741/00; 0804/04; 0937/02; 1163/04; 1204/04; 1208/04; 1243/04; 1310/05; 1511/03; 1954/03; 1980/03; 2117/03; 2145/03	15/4/99; 16/6/99; 15/6/00; 26/11/02; 24/4/03; 3/6/03; 23/9/03; 13/11/03; 18/11/03; 27/11/03; 2/12/03; 9/6/04; 20/10/04; 27/10/04; 10/11/04; 31/8/05; 4/5/10
Eduardo Paes	Deputado (a) Federal (PSDB)	1	3	0804/04; 1163/04; 1243/04	9/6/04; 20/10/04; 10/11/04
Eduardo Suplicy	Senador (a) (PT)	22	6	000988/00; X_0255/00; X_0265/00; 1511/03; 0649/04; 1405/04	17/10/00; 8/11/00; 9/11/00; 23/9/03; 25/5/04; 30/11/04
Eduardo Valverde	Deputado (a) Federal (PT)	5	4	1409/03; 1243/04; 1405/04; 1459/04	10/9/03; 10/11/04; 30/11/04; 1/12/04
Elaine Rossetti Behring	Presidenta do Conselho Federal de Serviço Social/Professora do Departamento de Políticas Sociais da UERJ	10	3	726/00; 0535/99; 1208/04	14/6/00; 16/6/99; 27/10/04
Enildo Pessoa	Sociólogo e Professor da Universidade Estadual de Campinas	3	1	0199/04	23/3/04
Ervino Schmidt	Secretário Executivo do Conselho Nacional das Igrejas Cristãs	1	1	0605/99	23/6/99
Francisco Gonçalves	Deputado (a) Federal (PTB/PPS)	1	2	1243/04; 0500/06	10/11/04; 26/4/06
Geraldo Resende	Deputado (a) Federal (PPS)	1	2	1163/04; 0234/07	20/10/04; 27/3/07
Gilson De Assis Dayrell	Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS	2	1	0535/99	16/6/99
Glauco Pereira Dos Santos	Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo	1	1	0937/02	26/11/02
Guilherme Costa Delgado	Representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	1	2	X_0289/01; 1459/04	25/10/01; 1/12/04
Guilherme Menezes	Deputado (a) Federal (PT)	1	3	1980/03; 0804/04; 1163/04	18/11/03; 9/6/04; 20/10/04
Heliana Katia Tavares Campos	Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	4	1	1037/04	12/8/04

(continuação)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Henrique Fontana	Deputado (a) Federal (PT)	10	5	X_0289/01; 0352/03; 0804/04; 1163/04; 1243/04	25/10/01; 24/4/03; 9/6/04; 20/10/04; 10/11/04
Henrique Meirelles	Presidente do Banco Central do Brasil	1	1	1405/04	30/11/04
Ivanete Salete De Boschetti Ferreira	Professora da Universidade de Brasília	3	2	0535/99; 1954/03	16/6/99; 13/11/03
Jairo Carneiro	Deputado (a) Federal (PFL)	2	2	0649/04; 0985/04	25/5/04; 7/7/04
Jô Moraes	Deputado (a) Federal (PCdoB)	2	3	0234/07; 0605/07; 0468/10	27/3/07; 16/5/07; 4/5/10
João Bernardo Azevedo Bringel	Diretor de Programas Sociais da Secretaria de Orçamento do Ministério do Orçamento e Gestão.	3	1	0522/99	15/6/99
João Bittar	Deputado (a) Federal (PFL)	1	1	0234/07	27/3/07
Jorge Alberto	Deputado (a) Federal (PMDB)	5	2	0352/03; 1163/04	24/4/03; 20/10/04
Jorge Bittar	Deputado (a) Federal (PT)	1	1	000988/00	17/10/00
Jorge Tejada	Representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento	4	1	X_0265/00	9/11/00
Jorge Werthein	Representante da UNESCO	9	1	X_0255/00	8/11/00
José Antônio Moroni	Instituto de Estudos Socioeconômicos	1	1	0937/02	26/11/02
José Carlos Aguilera	Conselheiro do Conselho Nacional de Assistência Social Nacional de Saúde/Coordenador do Fórum Nacional de Entidades de Assistência Social	4	2	0937/02; 1208/04	26/11/02; 27/10/04
José Francisco Graziano Da Silva	Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	48	4	0352/03; 1409/03; 1718/03; 1980/03	24/4/03; 10/9/03; 16/10/03; 18/11/03
José Jorge	Senador (a) (PFL)	7	1	X_0255/00	8/11/00
José Linhares	Deputado (a) Federal (PP)	4	2	1954/03; 0500/06	13/11/03; 26/4/06
José Luciano Da Fonseca	Deputado (a) Federal (PSDB)	1	1	0195/99	15/4/99
José Machado	Deputado (a) Federal (PT)	3	1	0605/99	23/6/99
Josué Mello Salgado	Presidente da Igr. Memorial Batista de Brasília e da Convenção Batista do Distrito Federal	4	1	1037/04	12/8/04

(continuação)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Laura Carneiro	Deputado (a) Federal (PFL)	1	5	0522/99; 0535/99; 000988/00; 1980/03; 2117/03	15/6/99; 16/6/99; 17/10/00; 18/11/03; 27/11/03
Lea Braga	Presidenta do Conselho Federal do Serviço Social	7	2	0535/99; 2117/03	16/6/99; 27/11/03
Lena Lavinias	Representante da Organização Internacional do Trabalho /Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro	24	2	X_0265/00; 2230/03	9/11/00; 9/12/03
Lúcia Vânia	Deputado (a) Federal (PSDB)	1	1	0535/99	16/6/99
Luciano Oliva Patrocínio	Ministro Interino da Educação	2	1	X_0255/00	8/11/00
Lúcio Alcântara	Senador (a) (PSDB)	6	1	X_0255/00	8/11/00
Luiz Bassuma	Deputado (a) Federal (PT)	2	1	0500/06	26/4/06
Luiz Carlos Hauly	Deputado (a) Federal (PSDB)	6	1	0985/04	7/7/04
Luiz Henrique Proença Soares	Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	6	1	0605/07	16/5/07
Luíza Erundina	Deputado (a) Federal (PSB)	8	4	0522/99; 0605/99; 1954/03; 2117/03	15/6/99; 23/6/99; 13/11/03; 27/11/03
Manato	Deputado (a) Federal (PDT)	3	2	0352/03; 0199/04	24/4/03; 23/3/04
Marcelo Castro	Deputado (a) Federal (PMDB)	1	1	1718/03	16/10/03
Marcelo Cortes Neri	Chefe do Centro de Políticas Sociais e professor da Fundação Getúlio Vargas	5	1	0649/04	25/5/04
Márcia Helena Carvalho Lopes	Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	16	4	0649/04; 1204/04; 1208/04; 0468/10	25/5/04; 27/10/04; 4/5/10
Maria Da Penha Da Silva Franco	Membro do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (repr. Presidenta Maria José Barroso)	1	1	2145/03	2/12/03
Maria Do Rosário	Deputado (a) Federal (PT)	6	5	0195/99; 0352/03; 0661/03; 2145/03; 0234/07	15/4/99; 24/4/03; 3/6/03; 2/12/03; 27/3/07

(continuação)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Maria Lúcia Werneck Vianna	Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro/pesquisadora da área de Seguridade Social	3	1	X_0289/01	25/10/01
Maria Madalena Dos Santos	Líder do Setor Social do Banco Mundial	2	1	X_0265/00	9/11/00
Marisa Serrano	Deputado (a) Federal (PSDB)	3	1	X_0255/00	8/11/00
Marlova Jovchelovitch Noletto	Diretora Técnica da UNESCO no Brasil	5	1	1980/03	18/11/03
Michel Temer	Deputado (a) Federal (PMDB)	2	1	X_0255/00	8/11/00
Milton Cardias	Deputado (a) Federal (PTB)	2	2	0352/03; 2145/03	24/4/03; 2/12/03
Nazareno Fonteles	Deputado (a) Federal (PT)	3	4	1405/04; 0500/06; 0234/07; 0605/07	30/11/04; 26/4/06; 27/3/07; 16/5/07
Neiri Chiachio	Coordenadora de Programas de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo (representa Aldaíza Sposati)	3	1	1208/04	27/10/04
Nelson Marchezan	Deputado (a) Federal (PSDB)	1	2	X_0255/00; X_0265/00; X_0264/00	8/11/00; 9/11/00
Nelson Pellegrino	Deputado (a) Federal (PT)	2	2	0195/99; 0605/99	15/4/99; 23/6/99
Nilmário Miranda	Deputado (a) Federal (PT)	2	2	0195/99; 0605/99	15/4/99; 23/6/99
Nilo Sérgio Pinto	Prefeito de Leme, Estado de São Paulo	1	1	X_0264/00	9/11/00
Nilson Moura	Pastor Igreja Evangélica	4	1	1037/04	12/8/04
Osório Adriano	Deputado (a) Federal (PFL)	2	1	1405/04	30/11/04
Oswaldo Russo De Azevedo	Secretário Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	15	1	1310/05	31/8/05
Patrus Ananias	Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	62	4	0804/04; 1243/04; 0500/06; 0234/07	9/6/04; 10/11/04; 26/4/06; 27/3/07
Paulo Becker	Conselheiro do CNAS	4	2	0535/99; 0937/02	16/6/99; 26/11/02

(continuação)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Paulo César	Deputado (a) Federal (PTB)	4	1	0468/10	4/5/10
Pedro Malan	Ministro da Fazenda	12	2	000988/00; X_0264/00	17/10/00; 9/11/00
Pompeo De Mattos	Deputado (a) Federal (PDT)	2	1	0199/04	23/3/04
Raimundo Gomes De Matos	Presidente do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social/deputado federal (PSDB)	6	3	1208/04; 0500/06; 0234/07	27/10/04; 26/4/06; 27/3/07
Raquel Teixeira	Vice-Presidente do CONSED e Secretária de Educação do Estado de Goiás	2	1	X_0264/00	9/11/00
Reginaldo Lopes	Deputado (a) Federal (PT)	1	2	0649/04; 1310/05	25/5/04; 31/8/05
Renato Manatta	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	1	1	X_0264/00	9/11/00
Reverendo Romeu Olmar Klich	Representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos	1	1	0605/99	23/6/99
Ricardo Manuel Dos Santos Henriques	Secretário-Executivo do Ministério da Assistência Social	26	2	1511/03; 2117/03	23/9/03; 27/11/03
Ricardo Paes De Barros	Diretor/Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	33	3	000315/01; 1459/04; 0605/07	8/5/01; 1/12/04; 16/5/07
Ricardo Varsano	Representante do Ministério do Planejamento	5	1	X_0265/00	9/11/00
Rogério Silva	Deputado (a) Federal (PMDB)	1	1	1409/03	10/9/03
Rômulo Paes De Sousa	Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	5	1	0043/05	22/2/05
Selma Schons	Deputado (a) Federal (PT)	6	8	0500/06; 0661/03; 0804/04; 1243/04; 1511/03; 1980/03; 2117/03; 2145/03	3/6/03; 23/9/03; 18/11/03; 27/11/03; 2/12/03; 9/6/04; 10/11/04; 26/4/06
Sergem Jessui Machado Da Silva	Diretor-Executivo da Organização cristão Não-Governamental Visão Mundial	4	1	1037/04	12/8/04
Severino Cavalcanti	Deputado (a) Federal (PP)	1	1	1718/03	16/10/03
Solange Almeida	Deputado (a) Federal (PMDB)	1	1	0234/07	27/3/07

(conclusão)

Nome	Cargo/filiação institucional	Qtde. de Excertos	Qtde. de Reuniões	Id. Reunião	Datas
Suely Campos	Deputado (a) Federal (PP)	1	2	0352/03; 0500/06	24/4/03; 26/4/06
Tânia Garib	Presidenta do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social	5	4	1204/04; 2117/03; 1208/04; 0522/99	27/10/04; 27/11/03; 27/10/04; 15/6/99
Tarcisio Zimmermann	Deputado (a) Federal (PT)	1	1	1459/04	1/12/04
Valdete De Barros Martins	Presidenta do Conselho Nacional de Assistência Social	6	1	1954/03	13/11/03
Vanessa Grazziotin	Deputado (a) Federal (PCdoB)	3	2	1409/03; 1459/04	10/9/03; 1/12/04
Vera Maria Nacif	Assessora Técnica do PRONAGER Nacional (Ministério da Integração Nacional/Organização para a Alimentação e Agricultura)	1	1	X_0265/00	9/11/00
Vicente De Paula Faleiros	Professor da Universidade de Brasília	15	2	0535/99; 1204/04	16/6/99; 27/10/04
Vilmar Schneider	Representante no Brasil da Rede Internacional pelos Direitos Humanos em prol do Direito à Alimentação	4	1	0605/99	23/6/99
Vital Do Rêgo Filho	Deputado (a) Federal (PMDB)	1	1	0234/07	27/3/07
Walfrido Mares Guia	Deputado (a) Federal (PTB)	2	2	X_0255/00; 000315/01	8/11/00; 8/5/01
Walter Feldman	Deputado (a) Federal (PSDB)	1	2	1718/03; 1243/04	16/10/03; 10/11/04
Yeda Crusius	Deputado (a) Federal (PSDB)	2	1	0649/04	25/5/04
Zarattini	Deputado (a) Federal (PT)	1	2	1405/04; 1459/04	30/11/04; 1/12/04
Zenaldo Coutinho	Deputado (a) Federal (PSDB)	2	1	1310/05	31/8/05

APÊNDICE F – DOCUMENTOS SELECIONADOS

(continua)

Data	Reunião	Tipo	Link Texto	Comissão	Sumário
15/4/99	0195/99	Fórum de Debate	https://bit.ly/3tzdXrw	Comissão de Direitos Humanos	Fórum legislativo de direitos humanos
15/6/99	0522/99	Seminário	https://bit.ly/3tzujR1	Comissão de Seguridade Social e Família	Discussões acerca do financiamento de políticas públicas na área da assistência e universalização dos direitos.
16/6/99	0535/99	Seminário	https://bit.ly/3oTGa98	Comissão de Seguridade Social e Família	Discussão do tema "A reforma do Estado e a rede de assistência social e proteção social".
23/6/99	0605/99	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3pU2v7D	Comissão de Direitos Humanos	Debate sobre estratégias de ação social contra o desemprego e a miséria.
14/6/00	726/00	Seminário	https://bit.ly/2YRGevn	Comissão de Seguridade Social e Família	Debates sobre o financiamento da Assistência Social no País.
15/6/00	0741/00	Seminário	https://bit.ly/2YPiIPH	Comissão de Seguridade Social e Família	II Seminário Nacional de Assistência Social - Filantropia.
17/10/00	000988/00	AP c/ Ministro	https://bit.ly/3jlO9uk	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	Considerações sobre a proposta orçamentária para 2001.
8/11/00	X_0255/00	Seminário	https://bit.ly/36PwI0q	Comissão de Educação, Cultura e Desporto	Análise das experiências brasileiras e internacionais em programas de renda mínima associados à educação. Identificação de mecanismos e recursos para expansão dos programas e proposição de medidas para seu aperfeiçoamento entre crianças de 0 a 14 anos.
9/11/00	X_0265/00	Seminário	https://bit.ly/2YSb6vM	Comissão de Educação, Cultura e Desporto	Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação. Painéis: "O que as avaliações recomendam para a melhoria e a expansão dos programas" e "Financiamento dos Programas". Conclusões e recomendações para os Poderes Legislativo e Executivo.
9/11/00	X_0264/00	Seminário	https://bit.ly/36KqRJU	Outros Eventos	Seminário Nacional Renda Mínima Vinculada à Educação.
8/5/01	000315/01	AP c/ Convidado	https://bit.ly/2YM167k	Comissão de Educação, Cultura e Desporto	Apresentação do trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA sobre educação e desenvolvimento social, com indicadores de remuneração dos professores brasileiros.

(continuação)

Data	Reunião	Tipo	Link Texto	Comissão	Sumário
25/10/01	X_0289/01	Seminário	https://bit.ly/3tzPin4	Outros Eventos	Painéis - "A Reforma da Previdência Social no Brasil, no Regime Geral de Previdência Social, impactos imediatos e mediatos e seus desdobramentos" e "Previdência Pública e Privada na América Latina, tendências e tentativas de reforma"
26/11/02	0937/02	Seminário	https://bit.ly/3cMebWk	Outros Eventos	"Avaliando o Controle das Políticas Públicas de Saúde e de Assistência Social".
24/4/03	0352/03	AP c/ Ministro	https://bit.ly/3tzfIVE	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	Esclarecimentos do Ministro José Graziano sobre o Programa Fome Zero, bem como acerca de suas recentes declarações relacionando a miséria na região do semi-árido nordestino à violência nas metrópoles.
3/6/03	0661/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3rl8jHI	Comissão de Seguridade Social e Família	Debate sobre a Política Nacional de Assistência Social.
10/9/03	1409/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3aHV0dX	Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional	Discussão sobre o Programa Fome Zero para a região amazônica.
23/9/03	1511/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/36NCgs3	Comissão de Seguridade Social e Família	Esclarecimentos a respeito da unificação dos programas sociais de transferência de renda do Governo Federal.
16/10/03	1718/03	Reunião de Bancada	https://bit.ly/3jpoz7G	Outros Eventos	Discussão sobre o combate à pobreza no Nordeste. Inclusão da agricultura e da pecuária nordestinas no Programa Fome Zero
13/11/03	1954/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3oV4bg7	Comissão Especial - PEC 431- A/01 - Recursos para Assistência Social	Vinculação de recursos orçamentários para a área de assistência social.
18/11/03	1980/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3oUmqCm	Comissão de Seguridade Social e Família	Esclarecimentos sobre o projeto de cooperação técnica firmado entre a UNESCO e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome para a contratação de consultoria e outras despesas do Programa Fome Zero.
27/11/03	2117/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3oQUsat	Comissão Especial - PEC 431- A/01 - Recursos para Assistência Social	Benefícios da aprovação da PEC 431-A, de 2001, para a construção Sistema Único de Assistência Social.

(continuação)

Data	Reunião	Tipo	Link Texto	Comissão	Sumário
2/12/03	2145/03	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3aBSzt7	Comissão de Seguridade Social e Família	Dez anos da Lei Orgânica da Assistência Social — LOAS.
9/12/03	2230/03	Seminário	https://bit.ly/2OaT1XU	Comissão Externa - Feminização da Pobreza no Brasil	Seminário Pobreza no Brasil: Gênero e Raça. Instalação da Comissão Externa Feminização da Pobreza.
23/3/04	0199/04	Seminário	https://bit.ly/2LnWwsS	Outros Eventos	Ciclo de debates Propostas para o Brasil.
25/5/04	0649/04	Seminário	https://bit.ly/3oRz3hy	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	Seminário Brasil: Propostas de Desenvolvimento. Painel As questões sociais.
9/6/04	0804/04	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3tvMw0W	Comissão de Seguridade Social e Família	Apresentação da nova configuração dos programas sociais do Governo Federal.
7/7/04	0985/04	Seminário	https://bit.ly/2MGPAYz	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio	Seminário "Brasil: Propostas de Desenvolvimento". Painel: "Os Desafios da Economia Brasileira".
12/8/04	1037/04	Debates	https://bit.ly/3tvNyuW	Outros Eventos	Debate sobre o tema A Igreja e os Desafios Atuais.
20/10/04	1163/04	Reunião Ordinária	https://bit.ly/3rswlk9	Comissão de Seguridade Social e Família	Apreciação de itens constantes da pauta.
27/10/04	1204/04	Seminário	https://bit.ly/39QM5Ya	Comissão de Seguridade Social e Família	Sistema Único de Assistência Social: Quais as Perspectivas para a Assistência Social no Brasil?
27/10/04	1208/04	Seminário	https://bit.ly/3oUn2Ia	Comissão de Seguridade Social e Família	Seminário Sistema Único de Assistência Social: Quais as Perspectivas para a Assistência Social no Brasil?
10/11/04	1243/04	Reunião Ordinária	https://bit.ly/2O6rRBf	Comissão de Seguridade Social e Família	Esclarecimentos sobre a nova Política Nacional de Assistência Social.
30/11/04	1405/04	AP c/ Convidado	https://bit.ly/2LoCbnf	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização	Avaliação do cumprimento das metas das políticas monetária, creditícia e cambial do Banco Central do Brasil referentes ao primeiro semestre de 2004.

(conclusão)

Data	Reunião	Tipo	Link Texto	Comissão	Sumário
1/12/04	1459/04	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3pUFTUK	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	Ciclo de Debates sobre o tema: Salário Mínimo - Contribuições para um Diálogo Propositivo. Painel nº 4: Os Impactos do Salário Mínimo nas Contas Públicas da Previdência, dos Governos Estaduais e dos Municípios.
22/2/05	0043/05	(não identificado)	https://bit.ly/3tx8dik	Outros Eventos	I Encontro de Prefeitos e Prefeitos do PT do Pará.
1/4/05	0271/05	Seminário	https://bit.ly/3rs mAIW	Outros Eventos	Palestra Educação, Proteção à Infância e à Adolescência; Assistência Social; Saúde; Levantamento de interesses e necessidades.
31/8/05	1310/05	AP c/ Convidado	https://bit.ly/3oTelhd	Comissão Especial - PL 4530/04 - Plano Nacional de Juventude	Apreciação do parecer ao Projeto de Lei nº 4.530, de 2004.
26/4/06	0500/06	AP c/ Ministro	https://bit.ly/3jkEBjs	Comissão de Seguridade Social e Família	Aprovação do Projeto de Lei nº 6.047, de 2005, que trata da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN. Aprovação de requerimentos.
27/3/07	0234/07	AP c/ Ministro	https://bit.ly/3aHRnV4	Comissão de Seguridade Social e Família	Ações e metas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
16/5/07	0605/07	AP c/ Convidado	https://bit.ly/2MvZsEB	Comissão de Seguridade Social e Família	Apresentação de trabalho sobre a recente queda de desigualdade de renda no Brasil
4/5/10	0468/10	AP c/ Ministro	https://bit.ly/39THN2w	Comissão de Seguridade Social e Família	Debate sobre o tema Políticas Públicas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Fonte: a autora, a partir de Câmara dos Deputados (2020).
Nota: foi mantida a mesma nomenclatura retornada nas buscas.

APÊNDICE G – LIVRO DE CÓDIGOS E RESPECTIVOS CÓDIGOS NO SOFTWARE TAGUETTE

(continua)

DEEP CORE		
Categoria	Crenças	Código no Taguette
DC.1 Natureza Humana	<ul style="list-style-type: none"> - As pessoas em geral são egoístas - As pessoas em geral são altruístas - As pessoas em geral não são corretas - As pessoas em geral são corretas - As pessoas em geral precisam ser estimuladas a trabalhar - As pessoas em geral não precisam ser estimuladas a trabalhar 	DC.Natureza.Egoísta DC.Natureza.Altruísta DC.Natureza.NãoCorretas DC.Natureza.Corretas DC.Natureza.NãoTrabalhador DC.Natureza.Trabalhador
DC.2 Valores fundamentais	<ul style="list-style-type: none"> - A Responsabilidade é fundamentalmente importante - A Liberdade é fundamentalmente importante - O Mérito é fundamentalmente importante - O Trabalho é fundamentalmente importante - A Autonomia é fundamentalmente importante - A Dignidade é fundamentalmente importante - A Equidade é fundamentalmente importante - A Saúde é fundamentalmente importante - A Educação é fundamentalmente importante - O direito à Alimentação/Segurança alimentar é fundamentalmente importante 	DC.Valor.Responsabilidade DC.Valor.Liberdade DC.Valor.Mérito DC.Valor.Trabalho DC.Valor.Autonomia DC.Valor.Dignidade DC.Valor.Equidade DC.Valor.Saúde DC.Valor.Educação DC.Valor.Alimentação
POLICY CORE		
Categoria	Crença	Código
PC.1 Concepção de Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - A pobreza é uma situação de insuficiência de renda - A pobreza é mais do que carência de renda, e engloba privações em outras dimensões 	PC.Concepção.Renda PC.Concepção.Ampliada
PC.2 Gravidade do Problema	Lista Relativa <ul style="list-style-type: none"> - A situação não é preocupante ou é pouco preocupante (status quo) - A situação é preocupante. Precisa melhorar. 	PC.Gravidade.Statusquo PC.Gravidade.Preocupante
PC.3 Causas básicas da Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - A pobreza decorre de escolhas individuais irresponsáveis - A pobreza decorre do infortúnio - A pobreza decorre da falta de caridade dos mais ricos - A pobreza decorre da falta de oportunidades - A pobreza decorre de condições estruturais 	PC.Causas.Irresponsabilidade PC.Causas.Infortúnio PC.Causas.FaltaCaridade PC.Causas.FaltaOportunidade PC.Causas.Estruturais

(continuação)

Categoria	Crença	Código
PC.4 Ponto crítico da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> - O mais crítico da pobreza é o desemprego - O mais crítico da pobreza é a fome/insegurança alimentar. - O mais crítico da pobreza é a desigualdade/concentração de renda - O mais crítico pobreza é a privação de capacidades básicas 	<ul style="list-style-type: none"> PC.Crítico.Desemprego PC.Crítico.Fome/InsegAlimentar PC.Crítico.Desigualdade PC.Crítico.FaltaCapacidades
PC.5 Visão sobre os pobres	<ul style="list-style-type: none"> - Os pobres não são capazes de fazer boas escolhas. Precisam ser educados. - Os pobres são capazes de fazer boas escolhas. Não precisam de tutela. - Os pobres preferem receber benefícios do que trabalhar. - Os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios. 	<ul style="list-style-type: none"> PC.Pobres.MásEscolhas PC.Pobres.BoasEscolhas PC.Pobres.PreferemBenefícios PC.Pobres.PreferemTrabalhar
PC.6 Escopo da política social	<ul style="list-style-type: none"> - Somente os pobres involuntários, aqueles sem capacidade para o trabalho, devem ser alvo da proteção social - Os pobres em geral devem ser priorizados pela política pública - Todos os cidadãos, indistintamente, devem ser atendidos pela política pública 	<ul style="list-style-type: none"> PC.Escopo.Focalizaçãoresidual PC.Escopo.Focalização PC.Escopo.Universalização
PC.7 Justificativa do escopo	<ul style="list-style-type: none"> - Deve-se focalizar apenas pobres involuntários porque foram vítimas do infortúnio - Deve-se focalizar os pobres por ser a ação mais eficiente contra o problema - Deve-se focalizar os mais pobres para reparar desigualdades históricas - Deve-se atender a todos os cidadãos para economizar recursos com controle - Deve-se proteger a todos por ser um direito de cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> PC.Justificativa.FocResidual PC.Justificativa.FocEficiência PC.Justificativa.FocEquidade PC.Justificativa.UnivEficiência PC.Justificativa.UnivCidadania
PC.8 Significado da Política Social	<ul style="list-style-type: none"> - A política social é /deve ser uma questão de beneficência - A política social é / deve ser uma questão de direitos humanos - A política social é /deve ser uma questão de direito de cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> PC.Significado.Beneficência PC.Significado.DirHumano PC.Significado.DirCidadania
	<p>Valência</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beneficência (conotação positiva) - Beneficência (conotação negativa) - Direito Humano (conotação positiva) - Direito Humano (conotação negativa) - Direito de cidadania (conotação positiva) - Direito de cidadania (conotação negativa) 	<ul style="list-style-type: none"> PC.Significado.Beneficência+ PC.Significado.Beneficência- PC.Significado.DirHumano+ PC.Significado.DirHumano- PC.Significado.DirCidadania+ PC.Significado.DirCidadania-

(continuação)

POLICY CORE		
Categoria	Crença	Código
PC.9 Objetivo estratégico da Política	- Deve-se buscar o alívio imediato da pobreza (ações emergenciais sobre o efeito) - Deve-se buscar eliminar as causas da pobreza (ações habilitadoras sobre as causas)	PC.Objetivo.Efeito PC.Objetivo.Causas
	Lista Relativa - Ações emergenciais de alívio (conotação positiva) - Ações emergenciais de alívio (conotação negativa) - Ações habilitadoras sobre as causas (conotação positiva) - Ações habilitadoras sobre as causas (conotação negativa)	PC.Objetivo.Efeito+ PC.Objetivo.Efeito- PC.Objetivo.Causas+ PC.Objetivo.Causas-
PC.10 Instrumento preferencial	- Deve-se garantir alimentação adequada - Deve-se garantir alimentação adequada sob certas condições - Deve-se transferir renda sob certas condições - Deve-se transferir uma renda mínima incondicionalmente - Deve-se criar políticas de inclusão produtiva - Deve-se prover serviços sociais básicos - Deve-se aumentar o salário mínimo - Deve-se facilitar o acesso ao crédito - Deve-se promover o crescimento econômico, mediante instrumentos de política econômica - Deve-se investir em infraestrutura para criar empregos diretos - Deve-se formar capital humano - Deve-se garantir educação	PC.Instrumento.Alimentos PC.Instrumento.AlimentosCondic PC.Instrumento.TransferenciaCondic PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic PC.Instrumento.InclusãoProdutiva PC.Instrumento.Serviços PC.Instrumento.SalárioMínimo PC.Instrumento.Crédito PC.Instrumento.Crescimento PC.Instrumento.Infraestrutura PC.Instrumento.CapitalHumano PC.Instrumento.Educação
PC.11 Cobertura	- A política social deve ser limitada a poucas pessoas - A política social deve abranger o maior número possível de pessoas	PC.Cobertura.Restrita PC.Cobertura.Ampla
	Lista Relativa - Precisamos reduzir a quantidade de pessoas atendidas - A quantidade de pessoas atendidas hoje é satisfatória (Status quo) - A cobertura é insuficiente / Precisamos ampliar a quantidade de pessoas a serem atendidas pela política	PC.Cobertura.Reduzir PC.Cobertura.Statusquo PC.Cobertura.Ampliar
PC.12 Duração da política	- A política deve durar por um tempo predeterminado - A política deve durar enquanto perdurar a situação de pobreza - A política deve durar enquanto perdurar a situação e o risco de incorrer na pobreza - A política deve durar por tempo indeterminado	PC.Duração.Predeterminado PC.Duração.Pobreza PC.Duração.PobrezaeRisco PC.Duração.Indeterminado

(continuação)

POLICY CORE		
Categoria	Crença	Código
PC.13 Responsabilidade pelo Problema	- O combate à pobreza é /deve ser responsabilidade da sociedade civil	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil
	- O combate à pobreza é /deve ser responsabilidade do mercado	PC.Responsabilidade.Mercado
	- O combate à pobreza é /deve ser responsabilidade do Estado	PC.Responsabilidade.Estado
	Lista Relativa	
	- A sociedade civil deve se envolver/ser mais envolvida no combate à pobreza	PC.Responsabilidade.MaisSociedadeCivil
	- O mercado deve se envolver/ser mais envolvido no combate à pobreza	PC.Responsabilidade.MaisMercado
	- O Estado deve se envolver mais no combate à pobreza	PC.Responsabilidade.MaisEstado
	- Status quo	PC.Responsabilidade.Statusquo
	Valência	
	- Sociedade Civil (conotação positiva)	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+
	- Sociedade Civil (conotação negativa)	PC.Responsabilidade.SociedadeCivil-
	- Mercado (conotação positiva)	PC.Responsabilidade.Mercado+
	- Mercado (conotação negativa)	PC.Responsabilidade.Mercado-
	- Estado (conotação positiva)	PC.Responsabilidade.Estado+
	- Estado (conotação negativa)	PC.Responsabilidade.Estado-
PC.14 Abertura à participação na construção da política	- Somente a tores governamentais (burocratas/eleitos) devem formular a política	PC.Abertura.Governo
	- Somente governo e especialistas devem se envolver/ ser envolvidos na formulação da política	PC.Abertura.Especialistas
	- A formulação da política deve ser aberta à participação popular	PC.Abertura.Popular
	Lista Relativa	
	- Atores governamentais devem se envolver mais na construção da política	PC.Abertura.MaisGoverno
	- O governo deve ouvir/envolver mais os especialistas na construção da política	PC.Abertura.MaisEspecialistas
	- O governo deve abrir mais a construção da política à participação popular	PC.Abertura.MaisPopular
	- Status quo	PC.Abertura.Statusquo
	Valência	
	- Governo (conotação positiva)	PC.Abertura.Governo+
	- Governo (conotação negativa)	PC.Abertura.Governo-
	- Especialistas (conotação positiva)	PC.Abertura.Especialistas+
	- Especialistas (conotação negativa)	PC.Abertura.Especialistas-
	- Popular (conotação positiva)	PC.Abertura.Popular+
	- Popular (conotação negativa)	PC.Abertura.Popular-

(conclusão)

POLICY CORE		
Categoria	Crença	Código
PC.15 Gasto Público Social	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado deve aplicar uma parte restrita do orçamento na política social - O Estado deve aplicar uma parte substantiva do orçamento na política social - O Estado deve gastar eficientemente os recursos disponíveis para a política social, independentemente da fatia do orçamento Lista Relativa (quanto gasta) - O governo gasta muito/destina muitos recursos para a política social/deve reduzi-los - O governo gasta pouco/destina recursos insuficientes à política social/deve ampliá-los - O governo gasta suficientemente/destina recursos suficientes para a política social (status quo) Lista Relativa (como gasta) - O governo gasta mal (ineficientemente) os recursos disponíveis para a política social/ deve investi-los mais eficientemente - O governo gasta bem (eficientemente) os recursos orçamentários disponíveis/deve minimamente manter esse padrão 	PC.Gasto.Restricto PC.Gasto.Substantivo PC.Gasto.Racional PC.Gasto.Reduzir PC.Gasto.Ampliar PC.Gasto.Statusquo PC.Gasto.Ineficiente PC.Gasto.Eficiente
PC.16 Status da política social frente ao desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - A política social é/deve ser subordinada ao crescimento econômico - A política social é/ deve ser instrumental ao crescimento econômico - A política social é/ deve orientar o crescimento econômico, este, instrumental a ela - A política social é/deve ser igualmente importante ao crescimento econômico 	PC.StatusPS.Residual PC.StatusPS.Instrumental PC.StatusPS.Principal PC.StatusPS.Igual
PC.17 Financiamento da política social	<ul style="list-style-type: none"> - O Estado deve financiar a política social - As organizações da sociedade civil devem financiar a política social - As políticas devem ser financiadas individualmente (seguro) 	PC.Financiamento.Estado PC.Financiamento.Privado PC.Financiamento.Individual
CRENÇAS INSTRUMENTAIS		
Categoria	Crença	Código
SB.1 Aspectos institucionais	<ul style="list-style-type: none"> - As políticas voltadas à população pobre devem ser integradas a outras políticas - Um Ministério próprio deve concentrar e coordenar as políticas sociais 	SB.Institucional.Integração SB.Institucional.Ministério
SB.2 Problemas da política	<ul style="list-style-type: none"> - O Cadastro Único tem problemas - As ações governamentais na área social são fragmentadas - Não há recursos assegurados para financiar a política social - É preciso enfrentar reformas estruturais para melhor combater a pobreza 	SB.Problemas.CadastroÚnico SB.Problemas.Fragmentação SB.Problemas.Financiamento SB.Problemas.RefEstruturais

APÊNDICE H – DESCRIÇÃO DO LIVRO DE CÓDIGOS

CATEGORIA NATUREZA HUMANA (DC.1)

A categoria faz parte do nível mais profundo de crença (*deep core*), com abrangência ampla, ou seja, não necessariamente relativo a um subsistema específico. Incluem-se nesse nível crenças prévias à intervenção governamental e pouco suscetíveis à mudança, sendo esta comparada, no âmbito do ACF, a uma conversão religiosa. A categoria em questão apreende visões ontológicas sobre a natureza do ser humano. Com base nos componentes ilustrativos do ACF, na análise exploratória do corpus e em Tomazini (2016), foram estipuladas as seguintes: as pessoas em geral são egoístas; as pessoas em geral são altruístas; as pessoas em geral não são corretas; as pessoas em geral são corretas; as pessoas em geral precisam ser estimuladas a trabalhar; as pessoas em geral não precisam ser estimuladas a trabalhar.

CATEGORIA VALORES FUNDAMENTAIS (DC.2)

Ainda no nível do *deep core*, a categoria apreende verbalizações quanto àquilo que o ator considera ser um valor fundamentalmente importante ao se fazerem escolhas. São balizadores de noções de justiça quanto ao que é correto. As alternativas de valores definidas a partir dos componentes ilustrativos do ACF e da exploração do corpus são: responsabilidade; liberdade; mérito; trabalho; autonomia; dignidade; equidade; saúde; educação; e direito à alimentação e/ou segurança alimentar.

CATEGORIA CONCEPÇÃO DE POBREZA (PC.1)

No nível do *policy core*, que abrange crenças aplicáveis ao subsistema, a categoria concerne basicamente ao que é considerado pobreza, ou seja, “carência de quê?”. Contrapõe-se à tradicional concepção economicista de insuficiência de renda uma noção ampliada, que define a pobreza como privação em múltiplas dimensões (SEN, 1999), podendo se traduzir em situações de “insegurança alimentar e nutricional; de acesso precário à água; de insuficiência no acesso e permanência em políticas sociais, como saúde e educação; de precário atendimento de serviços de energia elétrica, moradia e saneamento básico; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, etc.” (FONSECA; JACCOUD; KARAM, 2013, p. 313). As crenças aqui

são: a pobreza é uma situação de insuficiência de renda; e a pobreza é mais que carência de renda e engloba privações em outras dimensões.

CATEGORIA GRAVIDADE DO PROBLEMA (PC.2)

Assim como a anterior, a categoria faz parte da etapa de identificação e caracterização do problema público (SECHI, 2015) e, pode incluir uma avaliação quanto à atuação do governo frente a ele. Ela se destina a codificar excertos que avaliam a situação como grave ou preocupante ou como não grave ou não preocupante. A primeira identifica se um problema não foi ou não está sendo adequadamente resolvido pela intervenção governamental. Esta é considerada inexistente, insuficiente, deficiente, ou deletéria, precisando melhorar. Já a situação é entendida como não preocupante quando não é vista como um problema e, portanto, prescinde de ação, ou quando percebe-se que o problema foi ou está sendo apropriadamente endereçado. A ação governamental é considerada suficiente, efetiva ou benéfica, defendendo-se uma posição favorável ao status quo. Colocadas em uma escala relativa ao status quo, definiram-se as seguintes crenças: a situação não é preocupante ou é pouco preocupante (status quo); a situação é preocupante. Precisa melhorar.

CATEGORIA CAUSAS BÁSICAS DA POBREZA (PC.3)

O ACF, a categoria Causas Básicas do Problema é crítica, pois as causas percebidas afetam o conjunto de soluções plausíveis e definem quem deve arcar com os custos das soluções (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.132). Aqui ela inclui a noção de que as circunstâncias sociais derivam das escolhas dos indivíduos no mercado, de modo que o talento e a disposição para o trabalho é o que determina a sua prosperidade. A pobreza só pode, assim, ser fruto de irresponsabilidade ou preguiça e o contrário, do mérito individual (NOZICK, 2011). A categoria engloba também, ainda dentro de uma noção de justiça de mercado, mas que reconhece suas falhas, a possibilidade de a pobreza se originar do infortúnio, como o desemprego (HAYEK, 1978; FRIEDMAN, 1982). Ainda abrange: a ideia da tradição judaico-cristã, de que a pobreza, sendo inevitável, decorre da falta de caridade dos mais ricos (SCHWARTZMAN, 2004); a visão advinda da família de concepções marxistas, que imputa a pobreza à exploração inerente à relação capital-trabalho (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007); e a concepção liberal-igualitária que, aceitando o consenso capital-trabalho (RIZZOTTO; BORTOLOTO, 2011), concebe que a pobreza emana da prévia distribuição injusta de

oportunidades (RAWLS, 1971) ou oportunidades reais (SEN, 1992, 2009). As crenças listadas são: a pobreza decorre de escolhas individuais irresponsáveis; a pobreza decorre do infortúnio; a pobreza decorre da falta de caridade dos mais ricos; a pobreza decorre da falta de oportunidades; a pobreza decorre de condições estruturais.

CATEGORIA PONTO CRÍTICO DA POBREZA (PC.4)

A categoria visa captar o fenômeno identificado como o aspecto mais sensível associado à pobreza e que, assim, deve ser central na intervenção pública. Também faz parte da caracterização do problema. São elencados pontos comumente mencionados pelos atores, constatados mormente de forma indutiva: o desemprego, a fome, a desigualdade e a privação de capacidades (SEN, 1999). O tema do desemprego é geralmente atrelado a argumentos ligados à frustração da dignidade e da autoestima e à geração de outros problemas, como a limitação da liberdade econômica e da autonomia. Associa-se à concepção de pobreza como insuficiência de renda. Também vincula-se a essa concepção a desigualdade, mobilizada em denúncias à alta concentração de renda no país. A fome conecta-se frequentemente à situação da insegurança alimentar, podendo evocar argumentos relativos à violação dos direitos humanos e à necessidade de assegurar a sobrevivência, sendo urgente, independentemente de outras políticas habilitadoras. Traz, assim, tanto a noção de insuficiência de alimentos, como a da baixa qualidade alimentar. Por fim, a privação de capacidades básicas considera a deficiência de capital humano ou de capacidade para fazer escolhas que gerem autonomia. Liga-se à concepção multidimensional de pobreza. As crenças definidas a partir dessas noções são: o mais crítico da pobreza é o desemprego; o mais crítico da pobreza é a fome/insegurança alimentar; o mais crítico da pobreza é a desigualdade/concentração de renda; o mais crítico pobreza é a privação de capacidades básicas.

CATEGORIA VISÃO SOBRE OS POBRES (PC.5)

Essa categoria se distingue da anterior Natureza Humana, voltada a aferir a visão sobre o ser humano. Ela se refere particularmente aos pobres e busca avaliar se eles são vistos como tendo comportamentos típicos. Abarca dois conjuntos de crenças relativas a quanto os pobres são aptos a fazer boas escolhas. Há, de um lado, a visão de que eles são capazes de tomar decisões que afetam seu próprio bem-estar, de sua família e da sociedade, prescindindo da tutela do Estado. De outro, há a concepção de que os pobres não têm a educação necessária para tomar

boas decisões, como informações sobre consequências de determinados atos (MALTHUS, 1998). Com isso, acabam, por incapacidade ou desconhecimento, tendo comportamentos irresponsáveis. O segundo conjunto de crenças é mais específico e inclui, por um lado, a visão cara ao neoliberalismo, de que os pobres, ao terem a certeza de que receberão ajuda, não se ocupariam de buscar meios de garantir sua própria subsistência. A concepção básica é a de que oferecer ajuda gratuita gera acomodação, pois os pobres se satisfariam com o auxílio, desestimulando-se de trabalhar⁴. Opondo-se a isso, tem-se a visão de que eles preferem obter renda do seu próprio trabalho e sustentar-se autonomamente, do que receber auxílios. Coaduna-se com a ideia de que é próprio do ser humano querer progredir e, por isso, não é preciso gerar estímulo ao trabalho. As crenças definidas são, portanto: os pobres não são capazes de fazer boas escolhas, precisam ser educados; os pobres são capazes de fazer boas escolhas, não precisam de tutela; os pobres preferem receber benefícios do que trabalhar; os pobres preferem trabalhar do que receber benefícios.

CATEGORIA ESCOPO DA POLÍTICA SOCIAL (PC.6)

A categoria diz respeito a quem deve ser atendido pela política social, refletindo a preferência pela focalização, que impõe uma restrição, a priori, do público-alvo, ou pela universalização, que não faz nenhuma restrição, disponibilizando a política para quem precisar (MEDEIROS, 1999; SARAIVA, 2004). A focalização pode se aliar a uma noção residualista, em que somente as vítimas do acaso, isto é, sem capacidade para o trabalho, devem ser alvo da proteção social (KERSTENETSKY, 2006). Outra visão da focalização é a de que os pobres em geral, devem ser priorizados simplesmente por serem pobres, sem distinção entre dignos e indignos, ou com capacidade ou não para trabalhar. Aqui é o fato de estarem em desvantagem em relação ao conjunto da sociedade que os torna candidatos prioritários à proteção social. A universalização, por sua vez, pressupõe que todo cidadão, indistintamente, deve ser atendido pela política pública. Daí, delineiam-se as crenças: somente os pobres involuntários, aqueles sem capacidade para o trabalho, devem ser alvo da proteção social; os pobres em geral devem ser priorizados pela política pública; todos os cidadãos, indistintamente, devem ser atendidos pela política pública.

⁴ O argumento embasa a “ética da responsabilidade” inerente à implementada no workfare americano, em que benefícios sociais são condicionais ao trabalho (KERSTENETZKY, 2006).

CATEGORIA JUSTIFICATIVA DO ESCOPO (PC.7)

Atrelada à anterior, a categoria abriga motivos que justificam a opção pela focalização ou pela universalização, podendo ser da ordem da eficiência, refletindo um raciocínio de custo-benefício, ou de ordem ética, apoiando-se em noções de justiça social (KERSTENETSKY, 2003, 2006). A focalização responde a critérios de eficiência quando se argumenta que gastar com os mais pobres é a melhor forma de mitigar o problema, presumido um montante limitado de recursos. Disso depende a existência de recursos a serem empregados em outras áreas carentes. Do outro lado, alega-se que políticas universais economizam recursos exigidos à desenhos minuciosos, à implementação e à avaliação. Então, o apelo à eficiência é aplicado à universalização, rebatendo o juízo anterior. A universalização também pode ser justificada pela ética na defesa de que todos os cidadãos devem ser igualmente protegidos pela política social, basicamente por sua condição de cidadania. Todos teriam igual direito a bens e serviços sociais, generosamente garantidos pelo Estado e providos fora do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991). O Estado assume, assim, uma função distributiva fundamental, apesar de o mercado manter a primazia na alocação dos recursos econômicos. A focalização também pode ser defendida do ponto de vista ético, por consistir em ação reparatória, necessária para restituir a grupos sociais em desvantagem relativa o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Ela é, nesse sentido complementar à universalização, por se centrar na equidade. A focalização pode ser defendida, ainda, por um argumento moral, que distingue pobres voluntários (preguiçosos, irresponsáveis) de involuntários (vítimas do acaso) (SCHWARTZMAN, 2004; KERSTENETSKY, 2006). Crendo-se no mercado perfeito como instituição, por excelência, a distribuir vantagens socioeconômicas, argui-se que a política social deve ser residual, isto é, focalizada apenas na pobreza involuntária. A intervenção é ex post, com a política social como coadjuvante da política econômica. Portanto, de Kerstenetsky (2006, 2003), derivaram-se as seguintes crenças: deve-se focalizar apenas pobres involuntários porque foram vítimas do infortúnio (focalização como residualismo); deve-se focalizar os pobres por ser a ação mais eficiente contra o problema (focalização como foco correto); deve-se focalizar os mais pobres para reparar desigualdades (focalização como ação reparatória); deve-se atender a todos os cidadãos para economizar recursos com controle; deve-se proteger a todos por ser um direito de cidadania (universalizar para garantir direitos).

CATEGORIA SIGNIFICADO DA POLÍTICA SOCIAL (PC.8)

A categoria procura apreender a concepção de política social. Inclui o entendimento do direito social como direito humano⁵, tocante à condição humana de modo geral, não circunscrita à condição de cidadania (pertencimento a uma comunidade em um determinado território). Abrange também a visão de que a política social é um direito de cidadania garantido legalmente, e que, portanto, deve ser assegurado pelo Estado. Por fim, abarca a visão da política social como benefício compensatório, o qual não constituindo um direito, pode ser suspenso, eliminado ou modificado a qualquer momento. Trata-se de uma compensação para os necessitados atingidos pelas falhas de mercado e não de políticas anticíclicas duráveis como na concepção anterior (LAVINAS, 2014; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Nesse caso, ainda que com frequência enquadrada pejorativamente como assistencialismo, também há acepções positivas da beneficência, quando na forma da filantropia, ganhando simpatia quando a oferta parte de entidades da sociedade civil e não do Estado. Logo, as crenças listadas nessa categoria, também podendo ser medidas utilizando-se a Metodologia de Análise de Valências (MAV) (FERES JUNIOR et al., 2014), são: a política social é/deve ser uma questão de beneficência; a política social é/deve ser uma questão de direitos humanos; a política social é /deve ser uma questão de direito de cidadania.

CATEGORIA OBJETIVO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA (PC.9)

Essa categoria contém um componente empírico mais substancial, diferentemente das anteriores que, ainda que relativas ao subsistema, pairavam mais no campo de princípios normativos. Pode-se dizer que ela faz parte da etapa de formulação de alternativas e se refere ao grau de resolução que a intervenção governamental deve objetivar, ou seja, se a política deve atacar as causas do problema, buscando erradicá-lo, ou as suas consequências, buscando minimizá-lo (SECCHI, 2015). O alvo no efeito consiste em suprir necessidades imediatas mediante políticas compensatórias, pontuais ou paliativas, normalmente de curto prazo, para o alívio do problema (não necessariamente relaciona-se à visão pejorativa do assistencialismo). Já o foco nas causas reflete a busca por promover transformações duradouras, de médio e longo prazo, por meio de medidas habilitadoras ou “emancipatórias”. São as chamadas “portas de saída” ou políticas estruturais, uma estratégia ex ante que mira na causa do problema.

⁵ Crença incluída a partir da análise indutiva do corpus.

Partidários dessa visão são frequentemente críticos a intervenções emergenciais e censuram o “dar o peixe” em vez do “ensinar a pescar”. As crenças possíveis são, então: deve-se buscar o alívio imediato da pobreza (ações emergenciais sobre o efeito); deve-se buscar eliminar as causas da pobreza (ações habilitadoras sobre as causas). Elas também são aferidas em suas conotações positivas ou negativas (MAV).

CATEGORIA INSTRUMENTO PREFERENCIAL (PC.10)

A categoria diz respeito ao meio a ser priorizado para alcançar o objetivo estratégico proposto e também integra a fase de formulação de alternativas. Da literatura revisada e da exploração indutiva do corpus derivam uma série de instrumentos possíveis. Pode-se citar mecanismos meramente compensatórios, ocupados em mitigar o problema, como a distribuição de alimentos em espécie ou auxílios financeiros pontuais. Os instrumentos podem também querer induzir determinadas atitudes, combinando medidas compensatórias com mecanismos de premiação, que procuram influenciar o comportamento mediante estímulos positivos (SECCHI, 2015), como a distribuição de alimentos ou a transferência de renda, vinculadas a condutas específicas. Há ainda, instrumentos habilitadores, que visam expandir diretamente a liberdade de escolha dos indivíduos, como a oferta permanente de uma renda mínima incondicional, ou políticas de inclusão produtiva (programas de geração de renda ou qualificação profissional) para determinados grupos, a provisão de serviços sociais básicos, como saúde, educação, habitação, saneamento etc. Aqui, por vezes se enfatiza a formação de capital humano, ora incluindo mais de uma frente, como saúde e educação, ora se centrando especificamente na educação. Há também instrumentos indiretos de política econômica, que visam aumentar o poder de produção e consumo, como a valorização do salário mínimo e políticas de inclusão creditícia. Defende-se ainda, em vez de uma política social propriamente, a prioridade ao crescimento econômico para gerar empregos indiretos, ou o investimento em infraestrutura nos moldes keynesianos, com a criação de empregos diretos. Tendo isso em vista, listaram-se as crenças: deve-se garantir alimentação adequada; deve-se garantir alimentação adequada sob certas condições; deve-se transferir renda sob certas condições; deve-se transferir uma renda mínima incondicionalmente; deve-se criar políticas de inclusão produtiva; deve-se prover serviços sociais básicos; deve-se aumentar o salário mínimo; deve-se facilitar o acesso ao crédito; deve-se promover o crescimento econômico, mediante instrumentos de política econômica; deve-se investir em infraestrutura para criar empregos diretos; deve-se formar capital humano; deve-se garantir educação.

CATEGORIA COBERTURA (PC.11)

A categoria se refere ao tamanho da população que a política deve abranger, seja ela universal ou focalizada. O termo “universalização”, quando aparece nos excertos nesse sentido, pode ser substituído por “expansão”. O critério é meramente quantitativo e não há qualquer consideração justificatória. As crenças possíveis nessa categoria são duas: a política social deve ser limitada a poucas pessoas; a política social deve abranger o maior número possível de pessoas. Também, a partir do exame exploratório dos documentos, notou-se a necessidade de distinguir uma lista de crenças relacionadas ao status quo, mediante uma lista relativa. Daí as crenças: precisamos reduzir a quantidade de pessoas atendidas; a quantidade de pessoas atendidas hoje é satisfatória (favorável ao status quo); a cobertura é insuficiente e/ou precisamos ampliar a quantidade de pessoas a serem atendidas pela política.

CATEGORIA DURAÇÃO DA POLÍTICA (PC.12)

Essa categoria busca apreender considerações quanto à duração da política e considera o impacto das escolhas de política no tempo. Inclui-se aí a crença de que os pobres devem receber ajuda enquanto estiverem em situação de pobreza, pois o Estado deve ajudar os mais pobres. É uma visão paliativa que considera tratar o efeito enquanto ele durar. Há ainda um desdobramento presente na ideia de que os pobres devem receber ajuda enquanto estiverem em situação de pobreza, assim como quando correrem o risco de “cair nela”, pois o Estado deve ajudar os mais pobres e garantir que não voltem à pobreza. É uma noção paliativa, combinada com uma concepção preventiva, que trata o efeito enquanto ele durar, além de admitir dificuldades mais profundas na superação da pobreza. De outro lado, a categoria também abarca a crença de que os pobres devem receber ajuda por um tempo pré-determinado, pois se ela perdurar causará dependência. Trata o efeito emergencialmente, mas considera importante que os pobres consigam superar a situação. Por fim, tem-se que as pessoas devem receber ajuda indeterminadamente, seja por ser uma questão de direito, seja pelo reconhecimento de que pobreza é uma condição duradoura do modelo de desenvolvimento dominante. As crenças possíveis são: a política deve durar por um tempo predeterminado; a política deve durar enquanto perdurar a situação de pobreza; a política deve durar enquanto perdurar a situação e o risco de incorrer na pobreza; a política deve durar por tempo indeterminado.

CATEGORIA RESPONSABILIDADE PELO PROBLEMA (PC.13)

A categoria busca captar o tipo de instituição que, na visão do ator, deve se responsabilizar pelo enfrentamento ao problema. As principais contraposições costumam ser entre Estado e mercado (KERSTENETSKY, 2006), e entre Estado e entidades da sociedade civil (organizações sem fins lucrativos de várias ordens como ONGs, OSCIPs, entidades filantrópicas e religiosas). Em ambos os casos, contrapõe-se a ideia de um Estado mais presente aos pressupostos neoliberais da eficiência do mercado e do modelo gerencial de gestão pública, o qual admite um setor público não-estatal na provisão de serviços sociais (PAULA, 2005). São alternativas as crenças: o combate à pobreza é ou deve ser responsabilidade da sociedade civil; o combate à pobreza é ou deve ser responsabilidade do mercado; o combate à pobreza é ou deve ser responsabilidade do Estado. Na lista relativa são: a sociedade civil deve se envolver/ser mais envolvida no combate à pobreza; o mercado deve se envolver/ser mais envolvido no combate à pobreza; o Estado deve se envolver mais no combate à pobreza; o status quo é satisfatório. Ainda, considerando-se posições simpáticas ou antipáticas, elas tomam a forma de valência: aprovo a participação do Estado no combate à pobreza; desaprovo a participação do Estado no combate à pobreza; aprovo a participação do mercado no combate à pobreza; desaprovo a participação do mercado no combate à pobreza; aprovo a participação da sociedade civil no combate à pobreza; desaprovo a participação da sociedade civil no combate à pobreza.

CATEGORIA ABERTURA À PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA (PC.14)

A categoria se refere à desejabilidade de participação do público, de especialistas e de funcionários eleitos na construção da política (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.132). Ela é utilizada nos casos em que atores se manifestam em relação ao quanto a construção da política pública deve ser compartilhada com especialistas e com a sociedade como um todo. O foco é na formulação da política pública, e não no controle social. As crenças estipuladas são: somente atores governamentais (burocratas ou políticos eleitos) devem formular a política; somente governo e especialistas devem se envolver ou ser envolvidos na formulação da política; a formulação da política deve ser aberta à participação popular. No campo da avaliação em relação ao status quo elas são: atores governamentais devem se envolver mais na construção da política; o governo deve ouvir/envolver mais os especialistas na construção da política; o governo deve abrir mais a construção da política à participação popular; posição favorável ao

status quo. E ainda, essas crenças podem ser medidas pela MAV: é positivo que o governo seja o formulador da política; é negativo que somente o governo se envolva na formulação da política; é positivo que a política seja aberta a especialistas; é negativo que a política seja aberta a especialistas; é positivo que a sociedade se envolva na construção da política; é negativo que a sociedade se envolva na construção da política.

CATEGORIA GASTO PÚBLICO SOCIAL (PC.15)

A categoria é relativa a quanto e como o governo deve gastar com a política social, podendo incluir considerações sobre a proporção do orçamento destinado a ela. De um lado, defende-se um gasto substantivo, compatível com reivindicações keynesianas ou um padrão de proteção robusto, como os observados no *welfare state*. De outro, advoga-se por um gasto social reduzido, alinhado à orientação neoliberal de uma oferta estatal limitada de serviços e complementar ao setor privado (FERNANDES; BORGES, 2008). Desse lado também se encontra o argumento gerencialista, de que o Estado gasta mal os recursos existentes e deve alocá-los mais eficientemente (PAULA, 2005). Assim, as crenças definidas nessa categoria são: o Estado deve aplicar uma parte restrita do orçamento na política social; o Estado deve aplicar uma parte substantiva do orçamento na política social; o Estado deve gastar eficientemente os recursos disponíveis para a política social, independentemente da fatia do orçamento. Dois tipos de listas relativas foram elaboradas. A primeira, tange ao tamanho do gasto: o governo gasta muito ou destina muitos recursos para a política social e/ou deve reduzi-los; o governo gasta pouco ou destina recursos insuficientes à política social e/ou deve ampliá-los; o governo gasta suficientemente ou destina recursos suficientes para a política social (posição favorável ao status quo). A segunda concerne à qualidade do gasto: o governo gasta mal (ineficientemente) os recursos disponíveis para a política social e/ou deve investi-los mais eficientemente; o governo gasta bem (eficientemente) os recursos orçamentários disponíveis e/ou deve minimamente manter esse padrão (favorável ao status quo).

CATEGORIA STATUS DA POLÍTICA SOCIAL EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO (PC.16)

A categoria busca apreender crenças sobre qual deve ser o lugar da política social no desenvolvimento e foi elaborada a partir do debate recente sobre desenvolvimento (DINIZ, 2011). Há, em um extremo, a ideia de uma política subordinada ao crescimento, ocupando uma

posição residual, como prega o ideário neoliberal e no outro, uma perspectiva orientada pelo desenvolvimento humano, fundamentada em Sen (1999), na qual o aumento da liberdade humana (via desenvolvimento de capacidades) deve conduzir o desenvolvimento e as políticas públicas. Em Sen (1999), ainda se defende que as políticas voltadas a expandir capacidades não são apenas importantes intrinsecamente, mas tem papel instrumental ao desenvolvimento. Observe-se que, mesmo no caso de a política social ser trazida ao centro do desenvolvimento como instrumento fundamental para o crescimento econômico, é este que ainda ocupa uma posição dominante. Somente a ideia do desenvolvimento humano ou da política social como igualmente importante à econômica elevam a condição da primeira no mínimo ao mesmo patamar do crescimento. Definiram-se, assim, como crenças possíveis, as seguintes: a política social é ou deve ser subordinada ao crescimento econômico; a política social é ou deve ser instrumental ao crescimento econômico; a política social é ou deve orientar o crescimento econômico, este sendo instrumental a ela; a política social é ou deve ser igualmente importante ao crescimento econômico.

CATEGORIA FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL (PC.17)

O financiamento das políticas é um item crítico por determinar “quem vai pagar pela solução do problema” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.132). Essa categoria pode ser considerada um adendo da anterior Responsabilidade pelo Problema, mas foi analisada à parte por se referir a um aspecto específico dessa responsabilidade. Inicialmente ela foi pensada no nível das crenças instrumentais, mas considerou-se, pelo teor dos discursos analisados, que incluía considerações normativas, sendo melhor alocada no nível do *policy core*. Assim, elaborada basicamente de modo indutivo, abriga as seguintes crenças: o Estado deve financiar a política social; as organizações da sociedade civil devem financiar a política social; as políticas devem ser financiadas individualmente (seguro).

CATEGORIA ASPECTOS INSTITUCIONAIS (SB.1)

Agora no nível das crenças instrumentais a categoria integra o conjunto de crenças que requerem menos consenso normativo e, portanto, são mais suscetíveis a mudança. Ela visa apreender considerações quanto aos aspectos do desenho e da gestão da política, ambos bastante explorados na literatura, sobretudo dentre os autores partidários da mudança significativa entre governos. Considerando-se a exploração do material empírico dentro desses parâmetros,

tomaram-se para análise considerações operacionais quanto ao desenho e a gestão da política. Um dos aspectos se refere à necessidade de integração entre políticas sociais ou de políticas sociais com outras políticas setoriais. É a ideia de que uma política sozinha, seja, a de transferência de renda, seja a assistência social, ou qualquer outra, não dá conta de resolver o problema efetivamente. É preciso uma abordagem que integre várias ações. Outro aspecto se refere a como e quem deve gerir a política social. Diferentemente das categorias anteriores, não foram encontradas posições extremas, mas posicionamentos unilaterais. Ainda que não indiquem contrapontos, os resultados são úteis à comparação desse aspecto entre os períodos de governo. Delinearam-se, assim, duas crenças: as políticas voltadas à população pobre devem ser integradas a outras políticas; um Ministério próprio deve concentrar e coordenar as políticas sociais.

CATEGORIA PROBLEMAS DA POLÍTICA (SB.2)

Essa categoria se destina a captar percepções de problemas em relação à política vigente, no âmbito operacional. Os mais comuns, verificados de forma indutiva, deram origem às seguintes crenças instrumentais: o Cadastro Único tem problemas; as ações governamentais na área social são fragmentadas; não há recursos assegurados para financiar a política social; é preciso enfrentar reformas estruturais para melhor combater a pobreza.

APÊNDICE I – CENTRALIDADE DE GRAU DOS NÓS (períodos Lula e FHC)

(continua)

	FHC			LULA		
	grau	grau normal. categoria	grau normal. rede	grau	grau normal. categoria	grau normal. rede
Crença						
DC.Natureza.Egoísta	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
DC.Natureza.Altruísta	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
DC.Natureza.NãoCorretas	0	0,0	0,00	1	0,2	0,02
DC.Natureza.Corretas	0	0,0	0,00	4	0,7	0,10
DC.Natureza.NãoTrabalhador	5	1,0	0,23	1	0,2	0,02
DC.Natureza.Trabalhador	1	0,2	0,05	6	1,0	0,15
DC.Valor.Responsabilidade	8	0,7	0,36	3	0,1	0,07
DC.Valor.Liberdade	1	0,1	0,05	3	0,1	0,07
DC.Valor.Mérito	5	0,5	0,23	3	0,1	0,07
DC.Valor.Trabalho	1	0,1	0,05	11	0,3	0,27
DC.Valor.Autonomia	11	1,0	0,50	36	1,0	0,88
DC.Valor.Dignidade	1	0,1	0,05	18	0,5	0,44
DC.Valor.Equidade	1	0,1	0,05	0	0,0	0,00
DC.Valor.Saúde	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
DC.Valor.Educação	3	0,3	0,14	0	0,0	0,00
DC.Valor.Alimentação	0	0,0	0,00	10	0,3	0,24
PC.Concepção.Renda	1	0,3	0,05	3	0,5	0,07
PC.Concepção.Ampliada	4	1,0	0,18	6	1,0	0,15
PC.Gravidade.Statusquo	0	0,0	0,00	7	1,0	0,17
PC.Gravidade.Preocupante	5	1,0	0,23	6	0,9	0,15
PC.Causas.Irresponsabilidade	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Causas.Infortúnio	2	0,3	0,09	0	0,0	0,00
PC.Causas.FaltaCaridade	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Causas.FaltaOportunidade	6	1,0	0,27	5	1,0	0,12
PC.Causas.Estruturais	1	0,2	0,05	4	0,8	0,10
PC.Crítico.Desemprego	4	1,0	0,18	1	0,3	0,02
PC.Crítico.Fome/InsegAlimentar	3	0,8	0,14	3	1,0	0,07
PC.Crítico.Desigualdade	4	1,0	0,18	3	1,0	0,07
PC.Crítico.FaltaCapacidades	0	0,0	0,00	0	0,0	0
PC.Pobres.MásEscolhas	5	1,0	0,23	6	0,8	0,15
PC.Pobres.BoasEscolhas	3	0,6	0,14	3	0,4	0,07
PC.Pobres.PreferemBenefícios	4	0,8	0,18	5	0,6	0,12
PC.Pobres.PreferemTrabalhar	2	0,4	0,09	8	1,0	0,20
PC.Escopo.Focalizaçãoresidual	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Escopo.Focalização	13	0,9	0,59	21	1,0	0,51
PC.Escopo.Universalização	14	1,0	0,64	17	0,8	0,41
PC.Justificativa.FocResidual	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Justificativa.FocEficiência	13	1,0	0,59	3	0,6	0,07
PC.Justificativa.FocEquidade	3	0,2	0,14	5	1,0	0,12
PC.Justificativa.UnivEficiência	0	0,0	0,00	4	0,8	0,10
PC.Justificativa.UnivCidadania	7	0,5	0,32	4	0,8	0,10
PC.Significado.Beneficência	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Significado.DirHumano	2	0,1	0,09	5	0,1	0,12
PC.Significado.DirCidadania	16	0,8	0,73	30	0,7	0,73
PC.Significado.Beneficência+	1	0,1	0,05	6	0,1	0,15
PC.Significado.Beneficência-	20	1,0	0,91	41	1,0	1,00
PC.Significado.DirHumano+	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00

(continuação)

Crença	FHC			LULA		
	grau	grau normal. categoria	grau normal. rede	grau	grau normal. categoria	grau normal. rede
PC.Significado.DirHumano-	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Significado.DirCidadania+	1	0,1	0,05	4	0,1	0,10
PC.Significado.DirCidadania-	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Objetivo.Efeito	0	0,0	0,00	17	0,5	0,41
PC.Objetivo.Causas	6	0,5	0,27	31	1,0	0,76
PC.Objetivo.Efeito+	11	0,8	0,50	9	0,3	0,22
PC.Objetivo.Efeito-	6	0,5	0,27	14	0,5	0,34
PC.Objetivo.Causas+	13	1,0	0,59	5	0,2	0,12
PC.Objetivo.Causas-	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Instrumento.Alimentos	0	0,0	0,00	11	0,4	0,27
PC.Instrumento.AlimentosCondic	0	0,0	0,00	2	0,1	0,05
PC.Instrumento.TransferenciaCondic	22	1,0	1,00	19	0,8	0,46
PC.Instrumento.RendaMínimaIncondic	9	0,4	0,41	4	0,2	0,10
PC.Instrumento.InclusãoProdutiva	7	0,3	0,32	25	1,0	0,61
PC.Instrumento.Serviços	6	0,3	0,27	14	0,6	0,34
PC.Instrumento.SalárioMínimo	1	0,0	0,05	1	0,0	0,02
PC.Instrumento.Crédito	0	0,0	0,00	1	0,0	0,02
PC.Instrumento.Crescimento	0	0,0	0,00	6	0,2	0,15
PC.Instrumento.Infraestrutura	0	0,0	0,00	1	0,0	0,02
PC.Instrumento.CapitalHumano	6	0,3	0,27	0	0,0	0,00
PC.Instrumento.Educação	19	0,9	0,86	6	0,2	0,15
PC.Cobertura.Restrita	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Cobertura.Ampla	8	1,0	0,36	6	1,0	0,15
PC.Cobertura.Reduzir	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Cobertura.Statusquo	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Cobertura.Ampliar	6	0,8	0,27	6	1,0	0,15
PC.Duração.Predeterminado	1	0,2	0,05	2	0,2	0,05
PC.Duração.Pobreza	5	1,0	0,23	10	1,0	0,24
PC.Duração.PobrezaeRisco	0	0,0	0,00	1	0,1	0,02
PC.Duração.Indeterminado	5	1,0	0,23	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil	5	0,3	0,23	5	0,2	0,12
PC.Responsabilidade.Mercado	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.Estado	15	1,0	0,68	24	1,0	0,59
PC.Responsabilidade.MaisSociedCivil	2	0,1	0,09	1	0,0	0,02
PC.Responsabilidade.MaisMercado	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.MaisEstado	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.Statusquo	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil+	11	0,7	0,50	18	0,8	0,44
PC.Responsabilidade.SociedadeCivil-	3	0,2	0,14	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.Mercado+	0	0,0	0,00	2	0,1	0,05
PC.Responsabilidade.Mercado-	4	0,3	0,18	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.Estado+	2	0,1	0,09	0	0,0	0,00
PC.Responsabilidade.Estado-	3	0,2	0,14	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Governo	0	0,0	0,00	1	0,2	0,02
PC.Abertura.Especialistas	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Popular	4	0,8	0,18	5	1,0	0,12
PC.Abertura.MaisGoverno	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Abertura.MaisEspecialistas	2	0,4	0,09	0	0,0	0,00

(conclusão)

Crença	FHC			LULA		
	grau	grau normal. categoria	grau normal. rede	grau	grau normal. categoria	grau normal. rede
PC.Abertura.MaisPopular	3	0,6	0,14	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Statusquo	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Governo+	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Governo-	5	1,0	0,23	4	0,8	0,10
PC.Abertura.Especialistas+	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Especialistas-	1	0,2	0,05	0	0,0	0,00
PC.Abertura.Popular+	1	0,2	0,05	2	0,4	0,05
PC.Abertura.Popular-	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Gasto.Restrito	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Gasto.Substantivo	1	0,1	0,05	0	0,0	0,00
PC.Gasto.Racional	3	0,2	0,14	1	0,1	0,02
PC.Gasto.Reduzir	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Gasto.Ampliar	16	1,0	0,73	11	1,0	0,27
PC.Gasto.Statusquo	3	0,2	0,14	4	0,4	0,10
PC.Gasto.Ineficiente	3	0,2	0,14	0	0,0	0,00
PC.Gasto.Eficiente	0	0,0	0,00	4	0,4	0,10
PC.StatusPS.Residual	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.StatusPS.Instrumental	8	1,0	0,36	8	1,0	0,20
PC.StatusPS.Principal	0	0,0	0,00	1	0,1	0,02
PC.StatusPS.Igual	0	0,0	0,00	1	0,1	0,02
PC.Financiamento.Estado	9	1,0	0,41	4	1,0	0,10
PC.Financiamento.Individual	0	0,0	0,00	0	0,0	0,00
PC.Financiamento.Privado	5	0,6	0,23	0	0,0	0,00
SB.Institucional.Integração	14	1,0	0,64	17	1,0	0,41
SB.Institucional.Ministério	3	0,2	0,14	8	0,5	0,20
SB.Problemas.CadastroÚnico	0	0,0	0,00	2	0,2	0,05
SB.Problemas.Fragmentação	5	1,0	0,23	10	1,0	0,24
SB.Problemas.Financiamento	5	1,0	0,23	3	0,3	0,07
SB.Problemas.RefEstruturais	3	0,6	0,14	3	0,3	0,07