

AGRADECIMENTOS

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

Agradeço à Alessandra Sena, minha esposa, pelo apoi

ABSTRACT

Title:

RÉSUMÉ

Titre:

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

Résumé:

L'étude analyse la trajectoire du programme « Bolsa Família » (PBF) à la lumière de la théorie du champ social de Pierre Bourdieu. Alors que les théories sur les politiques publiques comporteh.74(s)-1.2312(e)3.74244(s)8.77471()250]TJ -272.441 -15.96 Td [(p)-0.294974(u)15

SUMÁRIO

Introdução 1

1. Pensar o Estado 4

1.1. A abordagem do Estado.....8(.46(t)-4.778103(.)1.997-2.53846(t9703(.)1.99.)1.995135(d)10.577977(.).5

PT	- Partido dos Trabalhadores
PTR	- Programa de Transferência de Renda
PTRC	- Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades
RAIS	-

Em 2001, ao final do segundo mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e diante de um contexto de agravamento da situação social decorrente das crises

Mas para que uma política pública de amplo alcance, como é o PBF, possa ser criada e implementada, são envolvidos uma série de agentes e instituições, de dentro e fora

execução ou administração não podem ser confundidos com o Estado, pois a sua tarefa é

representa a objetivação possível mais próxima do que é o interesse coletivo. Para Weber,

Apesar das diferentes conceituações, todas se remetem em maior ou menor grau às ações ou atividades do Governo/Estado, aos interesses, preferências e ideias relativos a essas ações e aos seus resultados. Assim, na tentativa de entender a dinâmica e os processos relativos às atividades do Estado, os pesquisadores passaram a desenvolver e testar diferentes quadros conceituais, teorias e modelos analíticos. Em se tratando de um campo de estudos recentíssimo e ainda em consolidação, uma boa parte do tempo dos pesquisadores é dedicada à discussão das teorias, suas vantagens, limitações e capacidade

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

Um exemplo concreto mostra toda a fragilidade da heurística de etapas: se observarmos rapidamente os militantes ambientalistas ou as organizações feministas, percebemos que eles atuam, simultaneamente, tanto na discussão pública e formação de agenda desses assuntos como na formulação de propos

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

para os diversos problemas. Essas comunidades são equivalentes a redes que incluem burocratas, assessores parlamentares, pesquisadores, acadêmicos, especialistas, analistas e grupos de interesse que compartilham alguma preocupação

informação é tratada por especialistas. Dessa forma, com vários subsistemas funcionando em paralelo, e ficando sob responsabilidade de especialistas do setor, o governo tem

principais que participam do processo, não possibilita a percepção dos fatores causais que conduzem o processo e, além disso, falha em especificar

Mas os sistemas de crenças possuem diferentes níveis internos. No nível mais forte estão as crenças mais profundas (*deep core beliefs*)

temporal e intergovernamental como elementos fundamentais da compreensão das

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

considerada mais próxima ou mais adequada para o ca

modismos metodológicos, Hill dá o exemplo do uso in

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

Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Unicamp (

Bourdieu procura romper com as noções de sujeito, m

no campo científico o capital científico é uma prop

Em resumo, os agentes do campo são detentores de diferentes tipos de capital, possuídos em diferentes quantidades, e é exatamente essa distribuição do capital entre os

O

campos, seja por intervenções financeiras seja atra

3. Contornos gerais do campo de políticas públicas

agentes e instituições ocupam posições estabelecidas e, a partir de determinadas disposições (*habitus*), estabelecem diferentes cursos de ação. Para tanto, mobilizam e

Todas as disciplinas que de algum modo se interessaram pelas atividades do Estado

especialistas normalmente são vinculados a universidades ou outras instituições de pesquisa e, nestes casos, atuam quase sempre como a

correspondente. Abaixo dela, na hierarquia interna do Estado, existem outras organizações,

capital simbólico de autoridade é um procedimento normal dos políticos, como no caso em que o político indica para nomeação um aliado que, a partir da posição ocupada,aq7-160.241(e)31514

a técnica como um conjunto de prescrições cientificamente embasadas e que, portanto, tem o condão de superar, em mérito e qualidade, as decisões de ordem política. Isso porque a noção de capital organizacional traz como elemento central algo que curiosamente nenhuma dessas duas concepções em geral costuma destacar, que é a capacidade objetiva

resultado final pode ser uma reestruturação do campo a partir de novas práticas. Nesta reestruturação, regras do campo podem ser alteradas, um novo equilíbrio de forças pode ser estabelecido e, em geral, os agentes que ocupam

Como veremos, a análise do caso específico do PBF corrobora de maneira

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

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

Sobre o Fome Zero vale ainda ressaltar outro ponto. Se para muitos pode ser contraditória a existência simultânea de um amplo programa de cupons alimentares,

No entanto, a herança dos PTRs deixada pelo Governo FHC, ao final de seu mandato em dezembro de 2002, apontava para enormes desafios e contradições em relação aos objetivos e concepções originais propostos no Projeto Fome Zero. Não apenas porque as propostas do Projeto Fome Zero em muitas dimensões se contrapunham às concepções mais ou menos já estabelecidas em relação aos PTRs que vinham tomando corpo nos últimos anos, à esquerda e à direita do espectro político nacional. E nem simplesmente

pesquisadores da área social, mas não apenas aqueles que se associavam ou estavam

programas de renda erigido no final da gestão FHC foi construído num curtíssimo período. Segundo, que isso foi realizado a partir de instrumentos e processos bastante precários. Terceiro, que eles foram orientados por uma delimit

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

independentemente do seu estado civil, da sua descendência, dos seus vínculos com crianças ou adolescentes ou do tempo de moradia no município. Este era um desenho de

elevado custo operacional dos programas e para o fa

missão de implementar o Projeto Fome Zero e coordenar o mutirão de solidariedade conclamado por Lula, o órgão ficou sob responsabilidade de José Graziano, o idealizador do Fome Zero. Entre as competências do MESA se encontravam a formulação e coordenação da implementação da

Fonseca esteve vinculada), Costa não tinha ligações significativas com o debate acerca dos PTRs. Mesmo no Ministério da Saúde, o Programa Bolsa Alimentação ocupava uma posição de pouco destaque e também sofria críticas. De forma até mais importante do que no caso do Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação sofria questionamentos em relação à

“atuar na promoção da cidadania e do desenvolviment

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

várias questões. Tratar o problema abordando os cid

Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação"⁸⁵. Mas poucos dias após a criação do Cartão Alimentação - PCA, ainda na primeira quinzena de março, paralelamente

proteção social sob a perspectiva dos direitos socioassistenciais, em que as políticas de assistência social são vistas como protagonistas dos processos de emancipação social (COTTA, 2009, p. 212), Benedita refletia os anseios históricos do grupo de militantes e especialistas em assistência social que atuavam historicamente no PT e tinham finalmente

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

De um lado, Lula esperava que a Ministra Benedita apresentasse um

beneficiados. O efeito dessas medidas seria o aumento da renda *per capita* familiar e a

universalização de direitos que era majoritária no

aumento do gasto social. Já para os “focalistas”, a

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

Nesta ocasião, foi decidido realizar o mapeamento

tinha sob sua responsabilidade um dos programas anteriores, a unificação representava o risco de diminuição de estruturas organizacionais, capacidade de impor noções e visões acerca da política de transferência de renda e mesmo acerca das demais políticas sociais.

De fato, os diversos agentes participantes e intere

extenso de formulações, problemas e soluções, ou se

sobre tal ponto ou aspecto do Programa. O que ocorreu foi que as decisões superiores sucessivamente delimitaram o espaço em que as lutas

prioridade política que nos meses iniciais era conferido ao Programa Fome Zero. Tais mudanças evidenciaram uma reorganização do campo e uma nova distribuição dos

de uma grande e onerosa estrutura administrativa e, pior ainda, não correspondia à

apresentar ideias alinhadas com o que o Presidente desejava era considerado um trunfo. No

argumentou a Casa Civil, era dar ao Programa um car

Alimentação. Conforme ressaltou um entrevistado de

refletia a pequena instância de coordenação, proposta para funcionar sem funções operacionais relevantes, mas controladora das diretrizes e do orçamento, de que propunha Ana Fonseca. Mesmo antes da publicação da Medida Provisória com a criação do Programa Bolsa Família, as equipes técnicas que atuavam na gestão dos programas foram remanejadas internamente pelos Ministérios e mobilizadas para outras atividades, o que evidencia que não houve uma preparação prévia para a integração adequada das funções operacionais, dos procedimentos orçamentários e de gestão, que decorriam na unificação dos programas. A equipe dirigente do PBF, chefiada por Ana Fonseca, era dotada de grande quantidade de capital político e de autoridade sobre os programas remanescentes,

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

Além de perdidos, muitos gestores locais dos programas unificados acabaram abandonando suas funções, pois eles pr

A reorganização institucional e a saída de vários a

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

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

O segundo ponto está relacionado com a VPS a qual se filiava Ana Fonseca, que defendia a implementação da Renda Básica de Cidadania – RBC, de carácter incondicional e desvinculada de qualquer exigência. Grosso modo, a proposta da RBC

2003 as prefeituras vinham cadastrando mais famílias, possibilitou que a inclusão de

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

Ministro respondeu que em novembro estaria enviando todos os dados das crianças beneficiadas pelo PBF, incluindo ~~sal~~

No MDS dirigido por Patrus Ananias em 2004, o comando e a condução objetiva sobre o PBF permanecia sob responsabilidade de Ana Fonseca, que tinha indicado como Secretário da Senarc seu então assessor André Teixeira. As demais áreas (segurança alimentar e assistência social) tinham ficado sob responsabilidade do Ministro. Essa divisão de esferas de influência entre o Ministro e sua Sec250JT1

E foi o que de fato ocorreu. Cerca de um mês após a matéria do *Fantástico*, reportagem da Folha de São Paulo apontava que “Ana Fonseca deixará o Governo por divergências com o ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias”⁹⁴. Mas a saída efetiva de Ana Fonseca veio a ocorrer apenas um mês depois, em novembro, e foi acompanhada pela saída de dois dos seus principais

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

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou hoje que as instituições

feito, em março de 2005, o cruzamento da RAIS⁹⁸

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

A realização dos testes de consistência e sua ampla divulgação foram apenas a

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

VPS (i) do desenvolvimento humano, (ii) da renda bá

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

Outro elemento distintivo ressaltado no *habitus* quando se trata do campo de políticas públicas é a experiência na gestão de políticas públicas. O funcionamento objetivo do aparelho administrativo do Estado, com sua intrincada teia de processos, procedimentos, regras, limites e impedimentos representa um desafio à compreensão dos

e o desempenho no mercado de trabalho, sendo este último ponto reforçado pela trajetória sindical de Lula e de uma boa parte dos demais inte

Além disso, Graziano não possuía experiência político-eleitoral e também não

Para VPS GS/M¹⁰¹, cabe ao Estado garantir a estabilidade e o cresci

desenvolvimento humano, numa forma flexível. Humberto Costa possuía uma grande experiência político-eleitoral e também uma grande

no Planalto. Todos os três órgãos tiveram existência efêmera: o MESA e o MAPS

7. Balanço do modelo teórico utilizado

Propus no capítulo 3 que o que está em jogo no campo das políticas públicas é o

inclusive suas escolhas nas eleições. Finalmente, m

eram dotados ou tinham pouco capital organizacional), e b) quando assume a condução do Programa Rosani Cunha, cujo principal capital dispo

exemplo do funcionamento desta regra foi a presença

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. (2002) **Programa de Governo - Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social**, 2002.

CORTES, Soraya M. V. (1998). **Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados**.

GIDDENS, Anthony. (1982).

NEGRI, Barjas. (2003).

_____. (2006). **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** *in: Sociologias.*
Ano 8, nº 16, jul/dez. 2006, p. 20-45. Porto Alegre,

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

Neste anexo são apresentadas informações básicas sobre a trajetória dos principais agentes do campo do PBF. As informações

Cristovam Buarque

circunstancial, devendo os participantes do programa serem inseridos em atividades e

(UFMG) em 1976

focalização das políticas sociais nos grupos mais pobres da população. No que se refere à atuação executiva, antes de integrar o Governo Fede

