

37º Encontro Anual da ANPOCS

Título do trabalho

A formulação do Programa Bolsa Família: uma revisão  
crítica acerca do papel dos grupos dirigentes

ST23 Elites e espaços de poder

Fabio Pereira de Andrade, FGV/SP

Fernanda Lima e Silva, FGV/SP

Águas de Lindoia, SP. 23 a 27 de setembro de 2013

Resumo:

O objetivo desta pesquisa é realizar uma análise do processo decisório que culminou com a unificação dos programas federais de transferência de renda condicionada e a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003. Esta análise pressupõe que um ator visível, o presidente Lula, foi essencial para a inserção do tema na agenda prioritária de governo, e que os atores invisíveis, a alta burocracia do governo federal vinculada a programas de transferência de renda e combate à fome, se organizou politicamente em torno de diferentes projetos técnico-políticos para disputar influência no resultado deste processo decisório. Ou seja, esta análise visa problematizar a concepção tradicional de formulação de políticas públicas, segundo a qual esta é determinada pelo corpo político eleito, e reavaliar o paradigma weberiano de burocracia a partir das obras de Lindblom (1980) e Crozier (1964). Nesse sentido, será analisada a atuação das burocracias ligadas ao Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Segurança Alimentar (MESA), do Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) e dos Ministérios com programas setoriais de transferência de renda durante este processo decisório.

Introdução

Ainda que o Programa Bolsa Família (PBF) tenha ganhado uma posição de destaque como objeto de estudo para diferentes pesquisas em administração pública e ciências sociais aplicadas, sua formulação permanece como um tema pouco explorado na literatura nacional. Ademais, observa-se a ausência de estudos que relacionem sua criação com noções caras à ciência política, como o conflito por influência nos processos decisórios, a separação funcional entre políticos e burocratas e o próprio processo de formulação de políticas públicas.

Destarte, o objetivo geral desta pesquisa é problematizar a concepção tradicional de formulação de políticas públicas por meio de uma análise sobre o processo decisório do PBF e o papel desempenhado pelos atores visíveis, como o presidente, e os invisíveis, como a alta burocracia federal (dirigentes públicos). Nesse intuito, realizar-se-á uma análise da atuação dos dirigentes ligados às iniciativas de transferência de renda condicionada e às ações de combate à fome no primeiro ano do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta análise pressupõe que estes grupos se organizaram politicamente em torno de diferentes projetos técnico-políticos para disputar influência no processo que culminou na criação do PBF.

Para tal, esta pesquisa está estruturada em quatro seções: a primeira será destinada a revisar o processo decisório e a competição de análises proposto por Lindblom (1980); a segunda discutirá alternativas à abordagem tradicional sobre o papel da burocracia, retomando as análises de Crozier (1963) e Aberbach, Putnam e Rockman (1981); a terceira seção conterà a base histórica a partir de Monteiro (2011) e a quarta analisará as evidências empíricas a partir de entrevistas semiestruturadas. Por fim, será destinada uma seção para as conclusões.

#### 1) O papel da burocracia

O desenvolvimento da teoria burocrática iniciou-se com os escritos de Woodrow Wilson, no final do século XIX, nos EUA, e Max Weber, na Alemanha do início do século XX.

Frente ao cenário clientelista vigente nos EUA de sua época, Wilson (1887) defendeu que à burocracia cabia apenas executar o que os políticos haviam decidido. Sua atuação era controlada por estes políticos, que por sua vez respondiam à população, embora fosse dotada de discricionariedade limitada com vistas a poder escolher as melhores ferramentas e técnicas para executar as políticas. Nesta perspectiva, a burocracia é considerada como um ator apolítico e desinteressado, que estabelece uma relação pacífica e neutra com o corpo político, e que não participa do processo decisório.

Max Weber, por outro lado, influenciado pelo consolidado sistema administrativo-burocrático existente na sociedade alemã do início do século XX, problematizou a lógica dicotômica de que aos políticos cabe tomar as decisões e aos burocratas executá-las. Embora este autor tenha elaborado um tipo ideal de burocracia que era caracterizado pela racionalidade, meritocracia e obediência às normas e procedimentos, ele reconhece que, na vida real, outros elementos influenciam o comportamento burocrático, além das regras e do sentimento de legitimidade da ordem. Dentre estes outros componentes, pode-se citar o sentimento de utilidade, afinidade, tradição e a própria capacidade burocrática em responder às demandas políticas. Assim, a dominação hierárquica e a obediência às regras passam a ser definidas como uma questão de grau e de possibilidade, afinal as ordens podem ser interpretadas diferentemente (OLSEN, 2005).

Além disto, cumpre destacar que a interpretação weberiana possibilita a compreensão de que a burocracia é muito mais do que um mero instrumento nas mãos dos políticos. Ela se apresenta implicitamente como uma instituição dotada de poder, de uma *raison d'être* e princípios normativos e operacionais próprios (OLSEN, 2005), o que engendra a constituição

de uma relação permanente de tensão e complementariedade entre o corpo político e o burocrático.

A interpretação da burocracia como um ator independente, contudo, era marcada por uma ambivalência. Ao mesmo tempo em que Weber considerava a burocratização como um processo inexorável, pois ela consistia na melhor e mais racional forma de organização social, ele temia que sua ascensão pudesse danificar os valores sociais democráticos.

O primeiro progresso decisivo no tocante à resolução desta contradição foi feito por Robert K. Merton e outros sociólogos norte-americanos, como Philip Selznick, e franceses, como Michel Crozier. Baseados em pesquisas empíricas, eles colocaram em questão a dicotomia entre a eficiência organizacional e a liberdade do indivíduo ao problematizar a burocracia ideal e demonstrar que, em contraposição à teoria, a sua existência empírica era marcada pela existência de disfunções burocráticas diversas, que distanciavam as ações executadas dos objetivos da organização e do bem comum.

A análise estruturalista de Robert Merton exemplifica claramente o questionamento acerca da eficácia da burocracia ideal. Segundo o autor, o crescente processo de racionalização e formalização das organizações públicas gerou uma ênfase excessiva nos procedimentos e regras, que se tornaram o foco prioritário da atenção burocrática. Por conseguinte, a aderência às normas, originalmente concebida como um meio para se atingir com mais eficiência a missão da organização, acabou se tornando um fim em si mesmo. Adicionalmente, estas mesmas normas tendem a gerar conflitos na relação com os cidadãos: os funcionários, ao optarem pela impessoalidade e por estratégias de categorização no atendimento externo, ignoram as peculiaridades dos casos individuais.

A obra de Philip Selznick (1943), por outro lado, enriquece a interpretação burocrática ao adicionar a ela as noções de que a burocracia é múltipla e heterogênea e de que sua atuação convive simultaneamente com estruturas formais e informais, sendo estas marcadas por relações pessoais e de poder. Embora Selznick não descarte a importância dos elementos formais nas organizações, ele ressalta que eles convivem com elementos informais, incluindo, pela primeira vez, o elemento de poder, sendo que ambos devem ser considerados nas análises organizacionais e burocráticas.

Por sua vez, Michel Crozier (1963) aprofunda a reflexão sobre o papel do poder na atuação das burocracias. Segundo o autor, à teoria burocrática era chegado o momento de ultrapassar a dicotomia entre a interpretação racionalista, segundo a qual o comportamento

individual era racional, previsível e obedecia às regras estabelecidas, e as teorias sociológicas dos fatores humanos, que consideravam os homens como dotados de emoções e que reagiam às decisões racionais que lhes afetavam. Influenciado pela noção de racionalidade limitada de Herbert Simon, o autor sugere que a análise das burocracias leve em consideração, concomitantemente, a racionalidade de cada agente ou grupo de indivíduos e a influência dos fatores ligados às relações humanas que limitam sua racionalidade.

Ao considerar que cada indivíduo ou grupo desenha estratégias racionais, ainda que limitadas, o autor incorpora a noção de poder no centro de sua análise, sendo esta entendida a partir do conceito de Robert Dahl, segundo o qual “*the power of a person A over a person B is the ability of A to obtain that B do something he would not have done otherwise (DAHL, apud CROZIER, 1963, pp. 157)*”. Ademais, o autor considera que o poder não pode ser suprimido ou ignorado e que ele deriva da impossibilidade de eliminar a incerteza nos processos organizacionais, caracterizados pela existência da racionalidade limitada.

Ao questionar a eficácia do tipo ideal da burocracia e incorporar os elementos de informalidade e poder no estudo da burocracia, Merton, Crozier e Selznick enriqueceram notavelmente a teoria burocrática.

Durante a década de 1980 as conclusões desses ganham reforço adicional, pois surgiu um estudo empírico sobre os papéis dos burocratas e políticos nas democracias contemporâneas. Capitanado por Aberbach, Putnam e Rockman (1981), este estudo analisa sete democracias consolidadas e mostra como a separação estanque entre estes dois atores políticos estava de fato ultrapassada. Ela gradualmente era substituída por um processo de atuação híbrida, ou seja, havia uma burocratização da política e uma politização da burocracia, que originava a necessidade de estabelecimento de alianças entre estes atores para obtenção de êxito na formulação e implementação de políticas.

Contudo, os autores reconhecem que, mesmo havendo uma crescente intersecção de responsabilidades, ainda há diferenças quanto à atuação e ao papel político dos dois grupos. Por exemplo, os políticos eleitos tendem a orientar sua atuação pelo alinhamento com partidos políticos e pela representação de interesses coletivos e difusos, enquanto os burocratas geralmente buscam soluções técnicas para resolver problemas políticos e tendem a identificar-se mais com grupos de interesse específicos, por vezes atuando como mediadores destes coletivos organizados que serão afetados diretamente pelas políticas.

Por sua vez, John Kingdom (1995) contribui para o enriquecimento da compreensão entre as diferenças de atuação entre burocratas e políticos ao afirmar que, embora ambos participem do processo decisório, eles atuam de forma e em momentos distintos. O autor identifica a existência de participantes “visíveis”, composto pelo presidente e seus assessores de alto escalão, membros do Congresso, de partidos políticos, etc, e “invisíveis”, que inclui os burocratas de carreira, acadêmicos e funcionários do Congresso. Assim, o autor afirma que:

*“Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas (KINGDOM, 1995, p. 230)”.*

Não obstante a inegável importância dos recentes desenvolvimentos científicos no que tange às diferenças na atuação de burocratas e políticos, um olhar mais acurado sobre a realidade política contemporânea, incluindo o processo de formulação do PBF, demanda a utilização de uma nova categoria analítica, ainda em processo de formação e amadurecimento teórico e prático, mas de suma importância para a compreensão da política atual: os dirigentes públicos.

Segundo D’Araújo (2009), Francisco Longo estabelece a categoria de dirigentes públicos para denominar a parte do corpo burocrático governamental que atua de maneira híbrida, uma característica típica dos países que passaram por reformas de Estado e passaram a buscar a diversificação das formas de prestação de serviço público, ficando o Estado com a responsabilidade de regular essas atividades. Nesse contexto os responsáveis pela coordenação da prestação dos serviços assumem um papel diretivo, similar à atuação de gerentes do setor privado, pois possuem autonomia e claros elementos para responsabilização<sup>1</sup>.

Em sua pesquisa, D’Araújo (2009) avalia a adequação dessa categoria para a realidade brasileira. Assim, ela estabelece que a autonomia intrínseca ao conceito de dirigente público é característica da atuação dos cargos de Direção e Assessoramento Especial (DAS) de níveis 5 e 6, bem como dos cargos de Natureza Especial (NES). Esses postos são preenchidos por critérios políticos, podendo ser preenchidos por funcionários públicos federais concursados,

---

<sup>1</sup> Francisco Longo desenvolveu a categoria analítica de dirigente público a partir da realidade pública chilena e de influência teórica do *New Public Management (NPM)*. Essa base empírico-teórica explica a atribuição de uma clara responsabilização para os dirigentes públicos: eles devem cumprir com metas pré-estabelecidas ou receberão sanções, como a perda do cargo. No entanto, a aplicação desse conceito à realidade política brasileira demanda ajustes, pois nesse contexto a responsabilização não é clara, ou seja não é fácil prever o que ocorrerá com um dirigente que não atingir suas metas. Neste sentido, os trabalhos de D’Araújo (2009) são ilustrativos, pois, tanto em sua abordagem conceitual quanto empírica, as formas de responsabilização não são analisadas.

funcionários contratados junto ao setor privado, bem como funcionários oriundos de outras esferas de governo.

Quanto às atribuições, a autora afirma que os ocupantes desses cargos possuem características similares aos formuladores de políticas públicas, pois são selecionados para terem a capacidade de tomarem decisões. Na realidade brasileira, essa elite dirigente responde diretamente ao Ministro, que por sua vez se subordina ao Presidente da República, em uma cadeia que compõe a responsabilização democrática.

Finalizada a apresentação geral da literatura sobre o papel da burocracia e da elite dirigente, destaca-se que esta pesquisa orienta-se pelas interpretações que consideram que os dirigentes públicos desempenham um papel relevante no processo de formulação de políticas públicas, ainda que ele seja entendido de maneira diferente daquele executado pelos políticos. Assim, sua atuação reside primordialmente no levantamento de alternativas para viabilizar a política que foi incluída na agenda pelos políticos eleitos. Esta etapa do processo do ciclo de políticas públicas, contudo, é considerada a partir de uma interpretação que engloba a existência de múltiplas elites dirigentes, que estabelecem estratégias racionais para melhorar sua posição relativa no jogo de poder, e cuja interrelação determina a existência de propostas alternativas, assim como de conflitos e disputas entre elas no tocante à escolha da política a ser implementada.

## 2) O processo decisório como um lócus de poder e incerteza

A formulação de uma política pode ser compreendida como aquela etapa na qual “os problemas com reconhecida necessidade de ação governamental, propostas e demandas sociais são transformados em programas de governo” (JANN e WEGRICH, 2007, p. 48 *apud* ROMAGNOLI, 2012).

Esta fase do ciclo de políticas públicas, contudo, não ocorre de maneira autônoma, pois, no nível macro, a atuação dos tomadores de decisão sempre é limitada por um conjunto de regras que governam suas instituições – constituição, leis e regulamentos-, estabelecendo não apenas que decisões podem ser tomadas e por que representante ou agência governamental, mas também os procedimentos que devem ser seguidos. Por sua vez, no nível micro, diferentes tomadores de decisão podem produzir diferentes resultados por conta de variações em termos de valores, *background*, conhecimentos e predileções, que podem afetar a maneira como eles compreendem um problema e as soluções.

## O modelo do incrementalismo desarticulado

Charles E. Lindblom (1959) propõe o modelo de “comparações sucessivas limitadas” ou “incrementalismo desarticulado”, que apresenta a política pública como um processo prioritariamente político, em detrimento da visão que privilegiava a primazia da técnica, e incremental, no qual os atores que formulam a política têm interesses e valores próprios, influenciando o seu desenho, e suas decisões são constrangidas por conta de sua capacidade analítica limitada, reduzido o tempo disponível para tomar a decisão e as dificuldades inerentes ao processo de tentativa de compreender as preferências de uma sociedade fragmentada. Além disto, as decisões tomadas são constrangidas pelas decisões tomadas no passado e pelos limites estabelecidos pelas instituições formais e informais. Desta forma, a política resultante da tomada de decisão neste cenário “*não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste de interesses mútuos*” (SECCHI, 2010, p. 42).

Neste modelo, os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções, e vice-versa, continuamente, assim a percepção de uma situação como um problema, a definição dos objetivos e a busca por soluções são eventos simultâneos que ocorrem um processo de “comparações sucessivas limitadas”.

## O Modelo de Processo Decisório

Nesse modelo, Lindblom (1980) se propõe a analisar o processo decisório com o intuito de identificar as características e aspectos que permeiam todas as fases da decisão. Por isso, a primeira tarefa consiste em evidenciar as etapas desse processo. No entanto, o alcance desse modelo é questionado, pois LINDBLOM (1980, p.10) argumenta que “concebemos o processo decisório político como algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos”.

Dessa forma Lindblom (1980) defende que a complexidade inserida no processo político deve estar refletida no modelo analítico. Por isso, o processo decisório é analisado à



luz da racionalidade limitada<sup>2</sup>, isto é, o critério de seleção baseia-se no *satisficing* e conduz à escolha de resultados satisfatórios. No âmbito da política, a incerteza do ambiente e a racionalidade limitada da decisão fazem com a evolução das políticas siga uma lógica incremental. Além desses instrumentos de análise, Lindblom (1980) vale-se da competição entre elites, definidas como grupos políticos organizados que utilizam de instrumentos de poder político, isto é dinheiro, informação, capacidade de organização, convencimento, entre outros.

Esse modelo analítico adota como critério de avaliação dos processos decisórios a eficácia e a exposição ao controle popular<sup>3</sup> dos processos decisórios, pois Lindblom (1980) considera que esses elementos são primordiais na configuração de uma democracia liberal. Além disso, esse autor argumenta que o processo decisório é alimentado por informações e decisões técnicas, no entanto, ressalta que a técnica não possui primazia sobre a política, pois essas dimensões podem se complementar.

A despeito disso, o que Lindblom (1980) enfatiza é a possibilidade de a política substituir a técnica. Segundo esse autor, essa substituição é justificada pelas limitações que caracterizam a técnica, dentre as quais se destacam: a não neutralidade da análise; a inexistência de um critério técnico universalmente aceito e a existência de racionalidade limitada e incerteza. Dessa forma, o processo decisório é permeado por análises parciais, isto é, análises que se baseiam em conhecimento técnico, mas que trazem conjuntamente o interesse do autor ou do grupo responsável pela análise. Diante desse quadro, Lindblom (1980) argumenta que a análise também fica submetida ao processo político, pois engendra a formação de elites, bem como possibilita a “competição de análises”.

O processo decisório envolve diversos atores, no entanto, observa-se a primazia da atuação de dois grupos de atores: os políticos e burocratas. Dessa forma, o modelo proposto por Lindblom (1980) busca identificar os instrumentos de poder característicos de cada um desses dois atores, dentro de um contexto em que as atuações se justapõem, sendo comum a atuação política por parte dos burocratas.

---

<sup>2</sup> O modelo de racionalidade limitada foi desenvolvido por Herbert Simon (1976). Ele busca oferecer uma alternativa à abordagem racionalista que se funda na obtenção do máximo a partir de recursos escassos.

<sup>3</sup> A adequação à realidade brasileira demanda flexibilizar esse princípio, pois, em muitos casos, a formulação não está exposta ao controle popular direto. A dimensão de controle repousa, no entanto, na cadeia de comando e responsabilização. Pois em última instância, o político ligado à formulação pode ser penalizado durante o processo eleitoral.

A interpretação desse autor sobre os burocratas se aproxima da abordagem sobre os dirigentes públicos, ainda que caiba ressaltar que essa categoria foi desenvolvida posteriormente, em um contexto diferente do norte-americano. Apesar dessas diferenças temporais e empíricas, a noção de atuação híbrida da alta burocracia se apresenta de maneira robusta.

Ou seja, o processo decisório evidencia-se majoritariamente como um processo político, no qual os atores buscam ampliar seu poder. Lindblom (1980) argumenta que essa ampliação está sujeita a limites formais (como leis), informais (regras de conduta) e as autoridades estabelecidas. Apesar dessas limitações, a ampliação do poder dependerá da capacidade de interação, mobilização e persuasão dos agentes envolvidos (“Jogos de Poder”). A separação de poderes, bem como os mecanismos de “pesos e contrapesos”, ajuda a controlar a busca por ampliação do poder. No entanto, Lindblom (1980) sugere que a burocracia, sobretudo aquela responsável pela implementação, possui uma posição privilegiada para a ampliação de seu poder, pois a natureza de sua função confere autoridade (formal), visto que essa parcela da burocracia possui ampla interação com os cidadãos, favorecendo a persuasão, além de terem conhecimento técnico.

Dessa forma, a análise dos “Jogos de Poder” mostra que os atores estão sujeitos a limites que possuem características individuais e estruturais. Esse trabalho deseja analisar o comportamento da alta burocracia nos “Jogos de Poder”, mais especificamente, deseja avaliar a atuação técnico-política dos dirigentes durante a formulação do Programa Bolsa-Família. Nesse sentido, a próxima sessão será destinada a apresentar os atores e os momentos decisivos do processo de formulação, tendo como objetivo promover a contextualização da atuação técnico-política dos dirigentes públicos.

### 3) O processo decisório do Bolsa Família

O contexto de formulação do PBF se baseará no texto de Monteiro (2011), pois essa autora utilizou evidência empírica primária, como atas de reuniões inter-ministeriais e entrevistas com ministros, secretários-executivos e assessores envolvidos na formulação. Para os fins desse trabalho, a apresentação aqui realizada se destinará a identificar elementos técnicos-políticos da atuação dos dirigentes.

Etapa 1: O contraditório início do governo Lula (janeiro a março/ 2003)

O recém-empossado governo Lula instaurou, em janeiro de 2003, dois novos ministérios: o Ministério da Assistência Promoção Social (MAPS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Ambos eram vinculados diretamente à Presidência, o que demonstrava a prioridade política conferida ao tema.

De acordo com a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, ao MAPS era atribuída a responsabilidade, dentre outras, de coordenar, articular e avaliar os programas sociais do Governo Federal. O MESA, por outro lado, se responsabilizava pela formulação e coordenação da implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tinha o objetivo de combater a fome em todo o território nacional<sup>4</sup>.

A criação dos dois novos ministérios, contudo, contrariava a recomendação contida no plano de governo e nos relatórios da equipe de transição para a área de combate à pobreza e miséria, que identificavam na fragmentação institucional e na reduzida coordenação das políticas sociais um problema a ser superado pelo novo governo. Esta decisão já sinaliza uma competição institucional, mais especificamente uma “competição de ideias” nos termos de Lindblom (1980), havendo pelo menos dois grupos de atores com concepções técnicas diferentes sobre o problema e soluções para enfrentá-lo, gerando duas propostas distintas acerca do mesmo processo político.

Destarte, observa-se que a ambiguidade e fragmentação institucional das políticas sociais foram agravadas pelo estabelecimento dos novos ministérios e pela concomitante manutenção dos programas de transferência de renda existentes anteriormente, reforçando a competição institucional. Os Ministérios setoriais não apenas mantiveram seus programas, inclusive com ampliação de metas e valores dos benefícios, como explicitaram desejos de constituição de novos programas, objetivando potencializar seu posicionamento relativo no âmbito do governo federal.

---

<sup>4</sup> Além da descrição institucional, é importante destacar que as bases de atuação dos dois órgãos foram distintas. Ao longo do primeiro ano de governo, a proposta do MAPS sofreu mudanças e acabou adquirindo um tom gerencial, centrando-se na unificação dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) já existentes. Nesse sentido, ela resgatou e implementou as recomendações do relatório da equipe de transição de PTCR, que avaliou esses programas durante a gestão Fernando Henrique Cardoso. Por outro lado, a proposta do MESA era mais ampla, pois combinava política de segurança alimentar, coordenação de PTCR setoriais (sem unificação) e fortalecimento das instâncias de controle social.

Assim, o presidente Lula, consciente da necessidade de se aprimorar a política social estabelecida no governo FHC, decidiu investir em duas frentes: manter ativos os programas antigos enquanto apostava no desenvolvimento de uma nova estratégia para lidar com o problema da pobreza e da fome.

Não obstante a aparente falta de controle, com vistas a coordenar o desenvolvimento das políticas sociais e evitar a sobreposição das funções entre ministérios e secretarias, o governo Lula estabeleceu a Câmara de Política Social (CPS), que se constituiu no lócus da “competição de ideias” de Lindblom (1980), que seria coordenada pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu. A primeira reunião da CPS, em janeiro de 2003, teve como objetivo a realização de um diagnóstico das políticas e programas sociais do governo FHC e identificou, como principais problemas, as deficiências no Cadastro Único, as sobreposições entre os programas, a fragmentação das ações e desperdício de recursos (Monteiro, 2011). Estas observações estavam alinhadas com os relatórios da equipe de transição.

O lançamento oficial do Programa Fome Zero, considerado o “carro-chefe” da política social, ocorreu em 30 de janeiro, e foi seguido por intenso debate na mídia, na sociedade em geral e inclusive de integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT). Dentre as principais críticas suscitadas com o início do Programa, destaca-se a restrição de utilização do Cartão Alimentação, cujo uso era limitado à compra de alimentos, o que poderia gerar uma indústria de “notas frias”, além de excessiva burocratização para controlar os gastos. Outro ponto polêmico consistia na dúvida se o novo cartão substituiria ou não os programas anteriores de transferência de renda. Segundo o ministro do MESA, José Graziano, o Cartão Alimentação viria a ocupar o lugar do programa Vale-Gás do Ministério de Minas e Energia (MME) e o Bolsa-Renda do Ministério da Integração Nacional (MIN), enquanto os demais programas continuariam ativos nos seus respectivos ministérios setoriais.

Neste contexto, em 14 de fevereiro de 2003, foi realizada a segunda reunião da CPS, na qual a ministra do MAPS, Benedita da Silva, apresentou que o seu Ministério e o Ministério do Planejamento (MP) estavam realizando o diagnóstico da atuação social de cada órgão ministerial, que seria apresentado no próximo encontro da CPS, em março. Nesta reunião também ficou decidida a realização de uma reunião técnica, coordenada pela Casa Civil, com participação de representantes de cada ministério social para agilizar a elaboração do diagnóstico.

O terceiro encontro da CPS, ocorrido em 13 de março de 2003, ocorreu em um momento marcado por polêmicas veiculadas na mídia, como a afirmação do Ministro da Educação, Cristóvão Buarque, de que o MEC levaria ao presidente uma proposta alternativa ao Programa Fome Zero, e as críticas de Frei Betto, assessor especial da Presidência da República, sobre as contas bancárias para receber doações ao Programa Fome Zero. Neste encontro, no qual as divergências e conflitos entre as burocracias responsáveis pelas políticas sociais do governo federal estavam explícitas, o presidente Lula iniciou a reunião demonstrando insatisfação em relação aos embates e afirmando que caberia à Benedita da Silva mediar estes conflitos, visto que o ministério que ela coordenava era responsável pela coordenação das políticas sociais do governo federal. Ademais, ele ditou as novas regras do jogo: enfatizou a necessidade de coordenação interministerial antes de iniciar ou anunciar medidas, e, pela primeira vez desde que eleito, se manifestou sobre a premência de unificar as políticas sociais, explicitamente delegando ao MAPS a elaboração do diagnóstico dessas políticas.

Nesta mesma reunião, em seguida, foi realizada a apresentação de Benedita da Silva, que deveria apresentar um diagnóstico da atuação social de cada ministério setorial e a programação da CPS para 2003. No entanto, a ministra informou que seu ministério ainda estava realizando o levantamento de dados acerca das políticas sociais com os outros órgãos ministeriais e defendeu a constituição de uma nova iniciativa, o Programa de Assistência Integral à Família (PAIF), que consistiria em um sistema ordenador e gerenciador das ações de assistência, viabilizando a implementação da Política Nacional de Assistência Social. Segundo Monteiro (2011), esta exposição ficou aquém da expectativa do presidente Lula: enquanto este desejava que o MAPS assumisse a responsabilidade de coordenação das políticas sociais do governo federal, ela expôs uma estratégia limitada ao setorial da Assistência Social.

Observa-se, portanto, que a estratégia de Lula de atacar em duas frentes o problema da pobreza e fome – MAPS com coordenação das áreas sociais e das iniciativas de unificação dos programas de transferência de renda, MESA com programas de combate à fome – teria que ser revista, pois a proposta da ministra Benedita era, conforme as palavras de Lula:

*“Insuficiente para a organização e a articulação das políticas sociais e dos mecanismos de transferência de renda existentes. (...) O MAPS não apresentou o mecanismo de coordenação das iniciativas pulverizadas que hoje*

*existem. Por isso deveria existir uma política social unificada do governo que possa ser comunicada eficientemente à sociedade". (Brasil 2003b apud Monteiro, 2011)*

Após as intervenções de todos os ministros, o secretário executivo do MAPS, Ricardo Henriques, realizou uma intervenção que, surpreendentemente, contrariava a da ministra Benedita Silva. Ele expôs um diagnóstico dos graves problemas de focalização da política social brasileira, tanto do ponto de vista do desenho quanto da implementação, salientando a sobreposição de esforços e reduzida efetividade, com destaque para a perda de eficiência dos gastos e repercussão negativa na sociedade. Outrossim, ele apontou e qualificou as seguintes dimensões da desintegração das políticas sociais: indefinições e sobreposições de competências nas tentativas de coordenação entre os entes federativos, a complementariedade entre algumas políticas e programas, a possibilidade de identificar convergências e áreas de integração entre os programas de transferência de renda e de consolidá-las, a necessidade de se entender a pobreza como um fenômeno multideterminado, sendo suas soluções pensadas a partir de “pacotes customizados” às necessidades de cada família. A explanação de Henriques recuperou, embora sem nenhuma alusão explícita, as orientações do relatório da equipe de transição para os PTCR e apontou rumos no sentido almejado pelo presidente Lula.

Contrariando as expectativas, no final desta reunião, Lula determinou que a Casa Civil continuasse na coordenação da CPS e que fosse constituído um grupo técnico para elaboração de estudo sobre as políticas sociais no Brasil, com participação do secretário executivo do MAPS, da Casa Civil, do MP e de Miriam Belchior, Assessora Especial da Presidência da República. Esta nova orientação presidencial modifica a estratégia desenhada inicialmente, pois alija a Ministra do MAPS da coordenação das políticas sociais. Assim, no momento em que duas grandes ideias já estavam em disputa, a do MESA e a defendida por Ricardo Henriques, a apresentação de uma “terceira via” foi rapidamente excluída do processo decisório, gerando uma perda de poder como efeito colateral.

Etapa 2: A construção da decisão pela unificação dos programas de transferência de renda (abril a junho/ 2003)

Durante a quarta reunião da CPS, em 03 de abril, o grupo técnico montado no encontro anterior apresentou o resultado do trabalho de levantamento das políticas sociais no

Brasil. Ricardo Henriques informou que o grupo buscou refletir sobre as superposições e fragmentações da política social brasileira em sentido amplo, e não restrito aos programas de assistência. Segundo Monteiro (2011), o grupo apresentou os principais desafios às políticas sociais - problemas de focalização, adequação e de eficiência e eficácia das intervenções -, e expôs uma série de propostas, tais como a unificação dos cadastros dos beneficiários, a criação de um cartão único como mecanismo essencial para a integração dos programas de transferência de renda, incorporação de estratégias de “porta de saída” da situação de vulnerabilidade, sob forma de condicionalidades e execução descentralizada.

Esta apresentação foi bem avaliada pelo presidente Lula, que chegou a afirmar, ainda segundo Monteiro (2011), que o diagnóstico exposto era consensual, que “existiria somente um programa do Governo Federal” e que cada Ministério deixaria de ter “os seus pobres”. Neste momento, portanto, Lula indica claramente a intenção de unificar os programas de transferência de renda, embora ainda não esteja nítido como o programa resultante seria estruturado nem que Ministério seria responsável por sua execução. Esse processo de construção da alternativa deveria ser efetuado com a manutenção dos programas existentes, pois “não se deve tirar o pneu furado do carro quando não se tem um estepe” (MONTEIRO, 2011, pp. 71).

O nicho de incerteza decorrente da construção da nova política possibilitou o acirramento dos jogos de poder entre os dirigentes públicos dos ministérios envolvidos com os programas sociais, com destaque para os Ministérios da Educação, da Saúde, o próprio MAPS e o MESA. Com exceção do MEC, que concordou com a proposta apresentada pelo grupo técnico, os demais ministérios apresentaram inúmeras observações e ressalvas em relação à proposta de Ricardo Henriques, destacando os pontos positivos acerca de sua própria atuação e proposta. Assim, Humberto Costa (MS) ressaltou que as políticas de saúde envolviam questões conceituais importantes e específicas à área, e propôs a utilização de outra linguagem, pois, segundo ele, o termo “focalização” estava muito ligado ao vocábulo neoliberal. Benedita Silva, por sua vez, reconheceu que a revolução na política social no país era necessária, mas defendeu que ela fosse efetuada de outra maneira, e José Graziano criticou a definição de pobreza do grupo técnico, baseada em termos exclusivamente monetários. Por fim, o presidente Lula terminou a reunião determinando a ampliação do grupo de trabalho, que agregaria os ministérios setoriais (MEC, MS, MESA, MNE e MIN) e a apresentação, no próximo encontro da CPS, da estratégia de implementação das propostas e do cronograma de

atividades. Nesse interim, todos os ministérios deveriam ser consultados sobre o desenvolvimento das políticas sociais.

No mesmo mês, em 16 de abril, uma nova movimentação do MESA vai de encontro à decisão tomada pelo presidente Lula no início do mês, explicitando as divergências e contradições que não foram expostas no último encontro da CPS. Neste dia, o Ministro José Graziano realizou uma reunião paralela em seu gabinete, sem a participação da Casa Civil, MAPS, MP e Assessoria da Presidência da República, com o objetivo de criar um novo órgão, a Câmara do Programa Fome Zero, para tingir de transversalidade e monitorar o desenvolvimento do Programa Cartão Alimentação. Nesta ocasião, o MESA apresentou uma proposta de integração dos programas de transferência de renda com duas alternativas distintas, em oposição à sugestão de unificação dos programas defendida pelo grupo técnico. Em suma, frente à sua discordância quanto à decisão do executivo, o MESA buscou reforçar a validade técnica de sua análise, porém para fazê-lo necessitou arregimentar mais apoio político, ou seja, seguindo a análise de Lindblom (1980), a disputa técnica foi complementada pela política.

Concomitantemente, as reuniões setoriais, definidas na CPS de 03 de abril, foram iniciadas em 28 de abril, com o MEC. Neste encontro, Ricardo Henrique apresentou uma síntese do estudo sobre política social no Brasil e destacou a relevância das condicionalidades na unificação dos programas de renda e da gestão descentralizada. Ele ressaltou que o Cartão Alimentação, do MESA, havia sido eliminado pois não continha contrapartidas e que os programas de transferência de renda não necessitavam estar vinculados aos ministérios finalísticos, tendo em vista que estes teriam a responsabilidade de checar o cumprimento das condicionalidades e de garantir a qualidade dos serviços prestados. Cristóvão Buarque, por outro lado, teceu algumas observações à proposta do grupo técnico afirmando que era necessário conhecer melhor cada programa, suas condicionalidades e especificidades, antes de definir uma proposta final de gestão e ressaltando a importância de se garantir os recursos e estruturas para o adequado provimento dos serviços e, conseqüentemente, o cumprimento das condicionalidades.

A reunião com o MESA, por sua vez, foi realizada em 07 de maio. Nela, José Graziano afirmou que a discussão do grupo técnico se referia exclusivamente às iniciativas de transferência de renda, não abordando a política social do governo, que, em sua opinião, era muito mais ampla. Ele também destacou a facilidade de integração entre os programas Cartão



Alimentação e Bolsa Alimentação, ressaltando que os respectivos ministérios já estavam dialogando a este respeito, e a dificuldade de integrar estas iniciativas com o Bolsa Escola, pois este tinha outro critério de saída e *timing*. Adicionalmente, ele afirmou que a proposta de unificação dos programas de transferência de renda possuía pontos de consenso, como o Cadastro Único, piso de benefícios, condicionalidades vinculadas com o perfil familiar, e pontos de dissenso, quais sejam, a forma de execução e administração do novo programa.

No encontro com o MS, em 13 de maio, o Ministro Humberto Silva afirmou a necessidade de se entender diferentemente as políticas de transferência de renda, que necessitam de focalização, de políticas sociais, relativas a direitos universais e intrinsecamente universais, e manifestou preocupação com a possibilidade de delegação de múltiplos papéis aos agentes comunitários de saúde. Observa-se, portanto, que os ministérios setoriais, em especial o MESA, atuaram racionalmente com vistas a estruturar um campo de apoio para viabilizar a manutenção do seu papel de destaque na área social, o que incluía, paradoxalmente, iniciativas de integração de programas de renda que não estavam no seu escopo inicial de ação, ao mesmo tempo em que, nas reuniões setoriais com o grupo técnico, aparentavam ter aceito a proposta de unificação debatida na CPS de 3 de abril, embora ratificassem suas críticas e observações a ela. Em suma, pode-se afirmar que, em abril, apesar das recomendações do grupo técnico da CPS para unificar e alavancar os programas de transferência de renda, os quatro ministérios responsáveis por programas de transferência de renda continuavam atuando de forma desarticulada e isolada, com destaque para a ação paralela do MESA de tentar potencializar seu poder e espaço de atuação na coordenação das políticas sociais.

Após a finalização das reuniões setoriais, foi agendada a quinta reunião da CPS para 12 de junho. Contudo, nos dias que antecederam este encontro, dois novos e polêmicos elementos surgiram para conturbar o ambiente político e complexificar a disputa burocrática pelos PTCR. Primeiramente, o Ministro Cristovam Buarque surpreende ao lançar, pela imprensa, a proposta de quatro novos programas de transferência de renda: Poupança-Escola, Bolsa-Escola para o Ensino Médio, Primeira Infância e Pré-Escola. Estas iniciativas eram totalmente opostas à proposta de unificação consensuada na CPS de 03 de abril. Em segundo lugar, o MESA apresentou para os diversos ministérios que compunham a CPS um projeto alternativo de unificação dos programas de transferência de renda, denominado *Integração dos Programas de Transferência de Renda – Proposta para Discussão*. Nesse ponto, observa-se que há um acirramento da competição de ideias, como apontado por Lindblom (1980),

combinando elementos técnicos e políticos. Depreende-se, portanto, que a tensão entre a CPS e os ministérios setoriais era permanente e significativa, pois estes, mesmo aparentando concordar com as novas diretrizes, agiam na contramão, lançando programas próprios, com recomendações e propostas contrárias às consensuadas na CPS, e se posicionando com vistas a manter ou aumentar suas atribuições e programas.

Destaca-se que, entre os meses de abril e junho, quando o grupo técnico reuniu-se com todos os ministérios setoriais, emergiu uma proposta preliminar detalhada, que resultou em vários avanços e produtos tidos como essenciais para a posterior unificação dos programas de transferência de renda. Além disto, esta proposta continha a sugestão de criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico para aprofundar a formulação do novo programa, com a participação de representantes com dedicação exclusiva a esta atribuição dos ministérios setoriais (MAPS, MESA, MME, MEC, MS), Casa Civil, MP, MF, IPEA, CEF e Assessoria Especial da Presidência (AESP).

Esclarecidos os acontecimentos anteriores ao quinto encontro da CPS, será então revisada a dinâmica e decorrências deste encontro. Esta reunião contou com a exposição da proposta preliminar feita pelo grupo técnico, com insumo das reuniões com os ministérios setoriais, e com uma apresentação do Ministro José Graziano sobre a recém-elaborada proposta alternativa do MESA.

É importante destacar que o trabalho do grupo técnico consistia na construção de consenso entre os ministérios envolvidos na CPS sobre uma única proposta de centralização dos programas de transferência de renda. Este órgão, portanto, foi surpreendido com a emergência das novas propostas do MESA e do lançamento dos programas do MEC. Contudo, a reação negativa dos ministérios frente à dissolução ou fusão dos programas que eles capitaneavam não deve ser considerada uma surpresa, visto que os indivíduos e as organizações tendem a desenhar estratégias racionais, ainda que limitadas, para manter seus programas, atribuições e posições de poder, como argumenta Crozier (1963) e Lindblom (1980). Este conflito ocorreu mesmo com a percepção de que o novo desenho das políticas de transferência de renda poderia configurar maior racionalidade e eficiência às iniciativas em questão, o que confirma que as ações destes órgãos eram pautadas por seus próprios cálculos racionais e análises limitadas. Ressalta-se também que o MESA tinha um motivo adicional para se opor à proposta do grupo técnico, pois ela retirava o selo de atividade prioritária que

havia sido impresso no início do governo ao tema da segurança alimentar e ao Programa Fome Zero.

O desenrolar deste impasse se deu por conta da atuação de atores estratégicos neste processo, com particular destaque ao presidente Lula. Ele decidiu que o GT deveria dar continuidade ao desenvolvimento da proposta final de integração dos PTCRs, e que esta deveria ser debatida e acordada com outros níveis de governo, especialmente os governadores de Estado. Este encontro, ao fim e ao cabo, constituiu um divisor de águas no processo decisório acerca da unificação dos PTCRs, momento em que foi efetuada a interrupção do processo antagônico que havia se instalado no âmbito do GT em torno das duas principais propostas em debate: a do MESA e a do GT.

Etapa 3: A formulação do Programa Bolsa Família (junho a outubro/ 2003)

A partir da reunião de 12 de junho foi constituído um Grupo de Trabalho Executivo com especialistas de diversos órgãos governamentais, que tinha a responsabilidade de consolidar uma proposta final de unificação dos PTCRs até 28 de julho. Para viabilizar a consecução deste objetivo, o grupo subdividiu-se em quatro: Grupo Técnico, com a responsabilidade de debater o desenho do programa e sua estratégia de implementação; Grupo do Cadastro, focado nos elementos operacionais e tecnológicos do cadastramento; Grupo de Legislação, com a atribuição de analisar o arcabouço legal dos programas em execução e propor sugestões jurídicas para a unificação; e Grupo de Orçamento, que lidaria com as questões de alocação dos recursos orçamentários. Ao final deste período, foram realizadas reuniões de apresentação da proposta com o Presidente e com os Ministros e representantes dos órgãos envolvidos no Grupo de Trabalho Executivo e do MF, MME, SG, SECOM, CEF e SE. Neste momento, embora ainda existissem divergências quanto à proposta apresentada, elas não se concentravam mais em seus aspectos estruturantes, nem levantavam questionamentos sobre a orientação para a unificação, o que demonstrou que o embate anterior entre a proposta do MESA e do GT já havia sido eliminado.

Em agosto foram realizadas várias reuniões técnicas e, no dia 27 deste mês, foi finalizada a última versão da proposta de unificação dos PTCRs. Suas características principais eram a unificação dos critérios de seleção, dos benefícios e das contrapartidas das famílias, a participação comunitária, o controle social e a coordenação intergovernamental

para sua implementação. No fim, os programas unificados seriam o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação, o Auxílio Gás e o PETI. O anúncio oficial do desenho do novo programa foi agendado para setembro. Ademais, entre agosto e setembro de 2003, planejou-se a realização de ações de divulgação e debate com entes federados e atores da sociedade civil para pactuação do desenho final do programa.

Por fim, o GT encerrou seu trabalho em outubro de 2003, resultando na unificação de quatro programas de transferência de renda existentes previamente no governo federal - o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação - e no lançamento, em 20 de outubro, de um novo programa de transferência de renda, o Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836. O novo programa seria inicialmente vinculado a uma nova secretaria, vinculada diretamente à Presidência, e, a partir de janeiro de 2004, alocado no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que agregava as estruturas institucionais da Secretaria do Bolsa Família, MESA e MAPS. Segundo Monteiro (2011), o novo programa articulava três dimensões entendidas como essenciais para a superação da fome e pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias; iniciativas que buscavam romper com o ciclo intergeracional da pobreza e garantir o cumprimento dos direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio das condicionalidades e coordenação de programas complementares.

4) Evidência empírica: a construção da amostra e a problematização dos resultados.

Esse trabalho buscou caracterizar a atuação híbrida (técnico-política) dos dirigentes públicos dos Ministérios que participaram da formulação do PBF. Nessa sessão, será analisado o material coletado através de entrevistas com dois atores que participaram, ainda que indiretamente, desse processo, além da entrevista de um terceiro dirigente que atuou no MDS. Dado o objetivo da pesquisa, optou-se pela realização de entrevistas semi-estruturadas, nas quais havia apenas um conjunto de perguntas estabelecidas previamente, que procuravam induzir os entrevistados a falarem sobre sua experiência e atuação nesse processo, pois esses temas poderiam apontar indícios de atuação técnico-política.

Antes de passar para a análise de conteúdo é preciso explicitar duas características que poderiam fragilizar a construção da amostra. A primeira diz respeito ao acesso aos entrevistados, que foi viabilizado graças ao “processo de bola de neve”. Essa é uma ferramenta que, segundo May (2004), pode facilitar a expansão da amostra, mas também criar vieses, na medida em que o entrevistado pode indicar apenas pessoas que corroborem suas

opiniões. A segunda se refere ao pequeno tamanho da amostra, tendo por base todos os atores envolvidos no processo de criação dessa política, o que poderia inviabilizar a generalização.

Em relação ao “processo de bola de neve”, é importante destacar que sua escolha metodológica gerou efeitos negativos aparentes, pois um dos entrevistados indicados, que em tese poderia apresentar uma versão oposta da história contada pela primeira pessoa entrevistada, não se mostrou aberto para uma entrevista pessoalmente. Com essa pessoa, foi combinada a realização de uma entrevista por e-mail, a partir de perguntas previamente estabelecidas, o que inviabilizou a aplicação da metodologia da entrevista semi-estruturada como planejado. Acredita-se que essa postura se deva às posições antagônicas entre o entrevistado e quem o indicou para a entrevista, bem como por auto-preservação, pois atualmente esse ator é um dirigente público do MDS. De qualquer forma, esse comportamento pode ser um subproduto da “disputa de ideias”, tendo em vista que esse ator esteve ligado à formulação e implementação do Programa Fome Zero.

O segundo passo necessário é justificar a composição da amostra. Neste sentido, as entrevistas foram realizadas com agentes que tiveram importância significativa no aporte de ideias durante o processo de unificação dos PTCR, o que pode compensar a debilidade do tamanho da amostra. Ainda assim, é necessário destacar que essa pesquisa visa identificar o comportamento híbrido da alta burocracia para o caso específico, assumindo que os resultados aqui alcançados não são extensivos para todos os cargos de dirigente público, mas que eles propiciam a análise com alguma profundidade para o caso selecionado.

Feitas essas ressalvas acerca do tamanho amostral, julga-se importante realizar uma caracterização institucional dos entrevistados, ressaltando que o anonimato das pessoas entrevistadas está resguardado.

O primeiro entrevistado, aqui denominado Carlos, está inserido no debate acadêmico sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) a partir do Núcleo de Estudo de Política Públicas da Unicamp (NEEP). Além de sua experiência acadêmica com o tema, Carlos atuou na formulação e implementação do PTCR de Campinas (1994, apontado como o primeiro do Brasil), na formulação e implementação do PCTR que unificou recursos dos governos das três esferas na cidade de São Paulo (2000). Participou da equipe de transição do governo Lula sobre os PTCR, atuou como assessor da Presidência da República durante o processo de unificação dos programas PTCR e ocupou um Cargo de Natureza Especial (NES) no Ministério do Desenvolvimento Social.

A segunda entrevistada, que será chamada de Beatriz, atuou como consultora no setor

privado e público. Atuou no Ministério da Ciência e Tecnologia, e assumiu um cargo de DAS no MDS, atuando no aperfeiçoamento do Cadastro Único (CadÚnico). Trabalhou na Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, na área social do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e retornou ao MDS no governo Dilma.

O terceiro entrevistado, cujo nome será Lauro, possui certo paralelismo com a de Carlos, pois também é marcado por inserção acadêmica e profissional no seu tema, qual seja, abastecimento e segurança alimentar. Em 2000 começa a trabalhar no projeto piloto do Fome Zero, sendo que sua atuação envolve a sistematização de estudos e relatórios técnicos sobre segurança e vigilância alimentar, bem como a apresentação e discussão das propostas junto a movimento sociais. Com a eleição de Lula, Lauro atua na equipe de transição na redação do relatório sobre Segurança Alimentar e Agricultura Familiar. Posteriormente, ele ocupou um cargo de DAS no MESA, entre 2005 e 2010 atuou como assessor da Presidência da República e em 2011 retornou ao MDS.

A técnica de pesquisa selecionada para analisar o material obtido nas fundamenta-se na análise de conteúdo proposta por Lopés-Aranguren (1996). Esse autor argumenta que essas análises combinam finalidades descritivas e inferências. Dessa forma, a aplicação dessa técnica permitirá inferir se a atuação dos dirigentes públicos possui natureza técnica-política (híbrida) e extrair características descritivas dos padrões de atuação dessa categoria.

Dada essas finalidades, Lopés-Aranguren (1996) postula que deve haver uma conexão entre a análise e a teoria, mais especificamente, a análise deve utilizar a teoria para justificar o contexto de aplicação e suas inferências, sendo que essa mediação pode ser efetuada por uma hipótese formulada a partir da teoria. Esse autor afirma que a análise de conteúdo voltada para teste de hipótese possui duas dimensões: uma estatística, a qual está fragilizada nesse trabalho em virtude do tamanho da amostra; outra dimensão comparativa, a partir de outros resultados obtidos de maneira distinta e independente para o mesmo fenômeno estudado.

No caso dessa pesquisa, a comparação pode ser estruturada a partir das entrevistas e da descrição histórica feita por Monteiro (2011), que se assenta sobre material primário, sobretudo atas das reuniões interministeriais da área de Política Social, relatórios das equipes de transição e plano de governo. Feitas essas considerações, acredita-se que a partir da exposição teórica realizada em seções anteriores, a seguinte hipótese pode construir os laços entre teoria e dados: os dirigentes públicos atuaram de maneira técnico-política durante o processo de unificação dos PTCR no primeiro ano do governo Lula?

Apesar da simplicidade da hipótese, seu teste pode ser difícil, pois como definir indícios claros para corroborá-la? Já que a atuação técnico-política possui natureza híbrida, ela pode ser classificada como pertencente à dimensão burocrática e política, ou seja, permite grande discricionariedade por parte do pesquisador. De modo complementar, Lopés-Aranguren (1996) argumenta que, quanto mais claras forem as categorias que se pretende analisar, mais segurança e confiabilidade terá a análise. Ou seja, a hibridez pode dificultar e fragilizar a análise.

No entanto, em uma dimensão mais específica, o modelo proposto por Lindblom (1980) apresenta uma característica importante da atuação “técnica” da burocracia no processo decisório, qual seja, a de não neutralidade do conhecimento, que pode se manifestar na defesa que o corpo técnico-político faz de sua atuação. Dessa forma, uma análise de conteúdo semântico pode levantar indícios que ajudem a classificar a atuação dos dirigentes públicos como “não neutra”, sendo essa motivada pela visão técnica do “projeto mais satisfatório”, incentivando uma atuação política por sua implementação. Assim, essa análise de conteúdo tomará como base termos que remetam a três dimensões: envolvimento passional com o tema, participação nos jogos de poder e utilização de argumentos técnicos.

A palavra paixão, bem como termos semânticos afins, designa forte envolvimento emocional, que não configuram o *ethos* do burocrata tradicional. Nessa linha, todos os entrevistados manifestaram verbalmente grande envolvimento com sua área de atuação, sendo que dois utilizaram explicitamente derivações da palavra paixão, enquanto um revelou seu envolvimento de maneira menos enfática. Assim, após falar sobre sua trajetória, Carlos revela que possui “paixão pelo tema” de PTCR. A continuidade do quadro de funcionários do MDS foi explicada por Beatriz da seguinte forma: *“Percepção muito pessoal, primeiro... pode ser forte, mas é apaixonante trabalhar com o Bolsa Família. É uma sensação... Você faz uma reunião hoje que no dia seguinte, imediatamente, impacta na vida de ¼ da população brasileira, com resultados concretos dia após dia seja do BID, Banco Mundial ou pesquisadores brasileiros. Resultado concreto na vida das pessoas, com resultados acadêmicos”*.

Essas manifestações de paixão em relação à área de atuação contribuem para corroborar a hipótese de não-neutralidade. No entanto, ainda é preciso encontrar, na fala dos dirigentes públicos entrevistados, indícios da participação nos “jogos de poder” e da utilização de argumentos técnicos. Nesse sentido, uma dificuldade se impõe, pois ambas características

geralmente aparecem na fala dos dirigentes de maneira conjunta e implícita. Dessa maneira, a atuação política na defesa dos projetos aparece acompanhada de argumentos técnicos.

Destarte, durante a exposição de sua trajetória, Carlos faz uma argumentação técnico-política ao destacar fragilidades do Programa Fome Zero: *“O MESA criou os Comitês Gestores, eles acreditavam que ao fazer suas listas e visitas, as pessoas que não eram merecedoras seriam expurgadas (do Cartão Alimentação), mas isso não ocorreu! Pois nunca houve interação entre os Ministérios. Logo, o Comitê Gestor exclui, mas essas exclusões não se confirmavam. Além disso, existe a transferência de responsabilidade para o Comitê Gestor”*. Ademais, ao ser questionado sobre as razões da unificação não ter sido realizada no início do governo Lula, Carlos responde com um viés claramente político: *“Não fazia sentido criar um ministério da segurança alimentar, pois não era um ministério finalístico, deveria ser algo mais transversal. Apresentei a proposta de levar os programas de transferência de renda para o Ministro (do MESA). Ele não aceita, pois alega que seu ministério estava iniciando as atividades, ele tinha muito mais poder do que eu, muito mais. Ele cria um novo programa (Cartão Alimentação), indo em cima de algo já estabelecido (Bolsa Alimentação)”*. Mais à frente explicita novamente sua crítica com base em argumentos técnicos: *“Era uma insanidade ter 16 milhões de famílias recebendo mais de um programa de transferência de renda, com um custo meio elevadíssimo, você não sabe o preço de pagar inúmeras vezes as mesmas famílias, e tudo isso é operação bancária! Cada família estava em 1,82 programas, só de economia bancária foram R\$ 92 milhões. Além da existência de diferentes condicionalidades. Tudo isso, estava no relatório (da equipe de transição)”*.

Portanto, é possível observar que há uma dimensão técnica<sup>5</sup> na fala de Carlos, baseada nas concepções de *accountability* e de ganho de eficiência pela maior centralização da coordenação do programa. Por outro lado, há também um elemento menos técnico, que se revela na crença da existência de elevado poder por parte do MESA, dado o protagonismo do Programa Fome na área social atribuído pelo Presidente Lula. Esse contexto só seria revertido se o Fome Zero perdesse credibilidade ou a pauta da unificação ganhasse maior apoio e respaldo. Essa dimensão não técnica revela, de maneira muito direta, a dimensão política da atuação desse dirigente público.

---

<sup>5</sup> Essa dimensão técnica encontra seu lastro teórico nas concepções de *accountability*, que abarcam as críticas à transferência de funções governamentais para o mercado ou para a sociedade civil, desde as obras de Weber até as abordagens do *New Public Management*, *Governance* e *Multi-Level Governance*. Outro lastro técnico reside na coordenação de ações intragovernamentais, que mobiliza um amplo campo de pesquisa em Administração Pública e Ciência Política.



Por sua vez, Lauro avalia a unificação dos PTCR a partir dos impactos que teria sobre o Programa Fome Zero, *“ O Mesa concordou com a iniciativa (unificação dos PTCR). Achava que traria mais racionalidade. Por outro lado, avaliou que alteraria bastante a estratégia de implantação do Fome Zero, uma vez que a ação chave no 1º. Ano, o cartão Alimentação, que seria a porta de entrada para um conjunto de outras iniciativas, sairia da alçada de execução do Ministério. Mas o Fome Zero era bem mais amplo que o Cartão Alimentação”*. Essa fala não apresenta uma crítica técnica explícita à unificação, pois concorda que essa ação traria maior racionalidade ao programa. Contudo, ele argumenta politicamente que essa decisão foi baseada em um desconhecimento do Programa Fome Zero, pois ele, apesar de central, era apenas um dos elementos desse processo. Todavia, o mais significativo na sua fala é apontar esse PTCR como uma porta de entrada para outras iniciativas, o que não estava contemplado no debate sobre a unificação das PTCRs, sendo esse elemento do Fome Zero posteriormente incluído no desenho final do PBF.

Dessa forma, acredita-se ter apresentado evidências empíricas que permitem caracterizar a atuação técnico-política dos dirigentes públicos ligados aos PTCR. Além disso, foi possível vislumbrar o processo de competição de ideias com elementos técnicos e políticos. Contudo essa disputa não teve como único resultado a unificação dos programas de transferência de renda, como destacado previamente, mas também a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Segundo Beatriz, *“O MDS foi estruturado em torno de três secretarias que tinham um peso político muito forte durante o governo Lula. As quais trazem estruturas e pesos políticos muito fortes e definidos do início do governo Lula, bem como planos de trabalhos igualmente bem definidos. Presença de culturas institucionais distintas, mas o ministério já possuía cara de ministério, já existia elementos claros de convergência entre as políticas de segurança alimentar e assistência social”*. Essa fala sugere que a composição do MDS contemplou dirigentes públicos e pautas dos ministérios que disputaram a agenda da política de assistência social no governo Lula, isto é, principalmente o MESA e o MAPS. A unificação era a principal proposta do MAPS e constitutiva do Bolsa Família, por outro lado, atualmente os governos municipais recebem incentivos, inclusive financeiros (via Índice Geral de Descentralização –IGD) para estimularem a formação de conselhos sociais locais para aprimoramento da gestão, bem como, favorecerem políticas complementares ao Programa, no sentido de favorecerem a autonomia dos beneficiários e o desenvolvimento local, essas políticas compunham o rol de ações desejadas pelo Program Fome Zero.

## Conclusão

A retrospectiva do processo decisório concernente à formulação do Bolsa Família demonstra que este foi marcado por conflitos e tensões, especialmente entre o grupo de trabalho criado em março de 2003, entre os dirigentes públicos do MAPS, MP, CC, e AESP, e dos ministérios que perderiam prioridade na agenda governamental, como o MESA, ou veriam seus programas de transferência de renda extintos ou fundidos no seio do novo programa, como o MS e MEC. A resistência destes atores técnico-políticos pode ser interpretada a partir das noções sobre o “Jogo de Poder” entre as burocracias desenvolvidas por Crozier (1963) e Lindblom (1980), que argumenta que os atores se coordenam para ampliar suas interações e sua influência e elaboram estratégias racionais, dentro de um contexto de racionalidade limitada, para viabilizar sua manutenção ou ascensão no jogo relativo de poder. Ou seja, frente à possibilidade de perder espaço, recursos e atribuições no sistema político, os dirigentes públicos dos ministérios que se sentiram em posição desfavorável se organizaram individualmente, no caso do MEC, e coletivamente, quanto ao MESA e MS, para desenhar propostas de integração dos programas de transferência de renda alternativas àquela defendida pelo grupo de trabalho, com vistas a manter sua influência e poder. Estas iniciativas de resistência, no entanto, foram criticadas e minimizadas pelos atores estratégicos, com destaque para o presidente Lula, sendo substituídas pela proposta do grupo de trabalho, que atendia ao duplo objetivo presidencial de unificar os programas de transferência de renda no âmbito de um único órgão, vinculado diretamente à Presidência, retirando dos ministérios setoriais a prerrogativa de desenhar e implementar programas de transferência, e aprimorar a gestão e eficiência dos programas sociais, centrados na sua focalização, unificação de cadastros, benefícios e contrapartidas, o que contribuiria para melhorar a eficiência dos gastos do governo e a qualidade das políticas implementadas.

O quadro de disputa burocrática apresentado ao longo desse trabalho pode suscitar interpretações negativas, sobretudo quando se argumenta que essa disputa era primordial para a aprimorar o posicionamento relativo dos atores dentro do governo federal. No entanto, é necessário ter em conta que a melhoria da posição relativa não é o único objetivo da burocracia, tampouco ela exclui objetivos coletivos e institucionais da pauta da burocracia. As análises parciais revelam a utilização do conhecimento técnico para alcançar os objetivos dos grupos. No caso analisado, a secretaria executiva do MAPS utilizou os conhecimentos técnicos para ampliar seu espaço junto ao governo federal e promover a unificação dos

programas de transferência de renda, pois esse resultado favorecia a gestão das políticas de combate à pobreza. Ou seja, esse caso evidencia que o MAPS operou simultaneamente com objetivos institucionais e difusos ou altruístas. O mesmo se aplica ao MESA, com uma distinção importante: de modo paradoxal a proximidade e a relação de confiança com o presidente conferiu poder a esse ministério, mas parece ter dificultado sua inserção nos jogos de poder, pois esse órgão só foi buscar apoio político e se dispôs a flexibilizar sua proposta quando a unificação se tornou um caminho sem volta.

#### Bibliografia

ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D., ROCKMAN, B. A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

CROZIER, M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1964.

FONSECA, A. N. M, ROQUETE, C., Proteção Social e Programas de Transferência de Renda: o Bolsa Família. In: Proteção Social: dilemas e desafios. VIANA, Ana Luiza D'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo; IBÁÑES, Nelson (organizadores).

KINGDON, J.W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

LINDBLOM, C. E. The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19 (1959).

LINDBLOM, C. E. O Processo Decisório. Brasília: Distrito Federal. Editora Unb, 1980.

MERTON, Robert. Bureaucratic Structure and Personality. In: *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, IL: Free Press, 1957, pp. 195-206.

MONTEIRO, I. R., Integração de Políticas Sociais: Um Estudo de Caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado Profissional). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Funda Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

ROMAGNOLI, A. O Programa "Minha Casa, Minha Vida" na política habitacional brasileira: continuidades, avanços e retrocessos. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Ufscar, São Carlos, 2012.

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. In: *American Sociological Review*, Vol. 8, Nº 1 (Feb., 1943), pp. 47-54.

WILSON, W. O estudo da Administração. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, 56, (3): 349-366, Jul/Set 2005.