



Escola Nacional de Administração Pública

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

DIEGO COSTA

**UMA ANÁLISE DO CONTEXTO IDEACIONAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL
DO PROGRAMA BOLSA CIDADANIA DE ARARAQUARA/SP**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BRASÍLIA – DF

2023

DIEGO COSTA

**UMA ANÁLISE DO CONTEXTO IDEACIONAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL
DO PROGRAMA BOLSA CIDADANIA DE ARARAQUARA/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi

Brasília - DF2023

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

C8373a Costa, Diego

Uma análise do contexto ideacional, político e
institucional do programa bolsa cidadania de Araraquara /
SP / Diego Costa. -- Brasília, 2023.

91 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado em
Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola
Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi.

1. Avaliação. 2. Políticas Sociais. 3. Programa
Bolsa Cidadania. 4. Neo-institucionalismo. I. Título.II.
Jannuzzi, Paulo de Martino orient.

CDD 361

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

DIEGO COSTA

**UMA ANÁLISE DO CONTEXTO IDEACIONAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL
DO PROGRAMA BOLSA CIDADANIA DE ARARAQUARA/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 07 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi, Orientador - ENAP

Prof^a. Regina Luna Santos de Souza – ENAP

Prof^a. Dra. Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro/MG

Brasília - DF

2023

DEDICATÓRIA

À minha filha Sabrina, que nasceu em meio ao período de pandemia para nos trazer esperança e alegria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha companheira, pelo suporte durante a construção desta dissertação.

À toda minha família e amigos, pelo apoio que me fornecem.

Aos colegas de trabalho, pela paciência e pelo incentivo.

Aos colegas de turma da ENAP, sem esse senso de coletividade que nos uniu e nos fortaleceu, provavelmente eu não teria concluído esse processo.

Aos professores da ENAP, especialmente ao meu orientador Jannuzzi, por compartilhar sua sabedoria e acreditar nesse projeto, e às Professoras Regina e Carla Bronzo, pelos valiosos apontamentos que aprimoraram minha pesquisa.

Aos profissionais da Prefeitura Municipal de Araraquara, que se dispuseram a ser entrevistados e prestaram contribuição inestimável para este estudo.

*“Não adianta dar uma vara, uma linha, anzol e uma isca,
se a gente não tem acesso ao rio”*

(Ex-beneficiário de programas sociais)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CRAS	- Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializada da Assistência Social
FMAS	- Fundo Municipal de Assistência Social
IPCA	- Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
Loas	- Lei Orgânica da Assistência Social
MaPR	- Mapa de Processos e Resultados
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBF	- Programa Bolsa Família
PSB	- Proteção Social Básica
PSE	- Proteção Social Especial
SMADS	- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
UFM	- Unidade Fiscal Municipal
UNESP	- Universidade do Estado de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desigualdade econômica e incidência da pobreza nos distintos tipos de estados de bem-estar social	28
Figura 2 – Linha do Tempo de Programas Sociais	51
Figura 3 – Fluxo do Programa Bolsa Cidadania	71
Figura 4 – Mapa de Processos e Resultados do Programa Bolsa Cidadania	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese dos dados gerais de Araraquara/SP e do Estado de São Paulo: 2023... 50

Tabela 2 – Quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Cidadania 52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos relevantes dos tipos/regimes de Estado de bem-estar social	26
Quadro 2 – Principais Características das Escolas Neo-institucionalistas	42
Quadro 3 – Principais características dos Atores, Instituições e Ideias	45
Quadro 4 – Hipóteses e perguntas sobre o contexto institucional, político e ideacional	47
Quadro 5 – Municípios e suas falas na audiência pública sobre o Bolsa Cidadania	55
Quadro 6 – Votação Nominal do Projeto e Trechos de Fala na Audiência Pública	62
Quadro 7 – Resumo do desenho do programa Bolsa Cidadania	68

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Famílias mensais beneficiadas pelo PBF – jan./2004 a dez./ 2022	34
Gráfico 2 – Benefício médio por família no PBF – jan./2004 a dez./2022	35
Gráfico 3 – Valor total anual repassado pelo PBF – jan./2004 a dez./2022	36

RESUMO

Esta dissertação dedica-se a avaliar o contexto Ideacional, Político e Institucional em que o Programa Bolsa Cidadania, da cidade de Araraquara, localizada na região central do Estado de São Paulo, foi formatado. Resgata-se o contexto da pandemia de COVID-19, e o respectivo debate público que se formou em torno da atuação estatal para combater os altos níveis de degradação econômica e social que se instalaram, para justificar a importância do objeto de estudo. Apresentam-se alguns dos principais trabalhos sobre o nascimento daquilo que se convencionou chamar de Estado de bem-estar social, com origem na Europa do período pós segunda guerra, e sobre o processo de construção da proteção social no Brasil, especificamente do Programa Bolsa Família. Após essa contextualização de caráter histórico, inicia-se uma discussão crítica em relação à avaliação de políticas públicas, argumentando-se sobre a necessidade de assimilar componentes mais interpretativos no processo avaliativo. As escolas neo-institucionalistas, do campo da Ciência Política, são apresentadas como base teórica para a realização dessa análise de viés interpretativo, utilizando-se especificamente três chaves analíticas caras a elas: Atores (interesses), Instituições e Ideias. Com a base teórica da discussão apresentada, inicia-se o processo de expor os dados sobre o programa objeto de avaliação, coletados por meio de visita a campo, entrevista com pessoas chaves e pesquisa documental, com destaque para o registro em vídeo de uma Audiência Pública realizada sobre o tema. A última parte é constituída da análise desses dados sob a perspectiva de cada uma das três chaves analíticas apresentadas inicialmente. Como resultado, identifica-se a relevância da chave Atores para a avaliação daquele contexto e o Ator Gestão Municipal como protagonista do processo.

Palavras Chaves: Avaliação. Políticas sociais. Programa Bolsa Cidadania. Neo-institucionalismo.

ABSTRACT

This dissertation focuses on evaluating the Ideational, Political, and Institutional context in which a municipal income distribution program was formulated. Employing a case study methodology, data referring to the Bolsa Cidadania Program in Araraquara, located in the central region of São Paulo State, are collected and analyzed. The dissertation recalls the COVID-19 pandemic context and the public debate that followed on governmental actions to address the significant economic and social degradation, thus justifying the significance of the chosen research subject.

Next, the dissertation explores some of the key works concerning the emergence of what is commonly referred to as the Welfare State, originating in post-World War II Europe, as well as the process of building social protection in Brazil, specifically focusing on the Bolsa Família Program. Following this historical contextualization, a critical discussion arises regarding the evaluation of public policies, emphasizing the need to incorporate more interpretive components into the evaluation process. The neo-institutionalist schools within the field of Political Science are introduced as the theoretical foundation for conducting this interpretive analysis. Specifically, three key analytical perspectives associated with these schools are utilized: Actors (interests), Institutions, and Ideas.

Based on this theoretical foundation, the study proceeds to present the data concerning the program under evaluation, gathered through field visits, interviews with key stakeholders, and documentary research, particular on the video recording of a Public Hearing conducted on the topic. The final section comprises the analysis of these data from the viewpoint of each of the three analytical perspectives introduced earlier. As a result, the research identifies the relevance of the Actors' perspective in evaluating the context, with the Municipal Management Actor emerging as the central protagonist in the process.

Keywords: Evaluation. Social policies. Bolsa Cidadania Program. Neo-institutionalism

Sumário

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .	21
1.1 Breve histórico do estado de bem-estar social	22
1.2 A proteção social no Brasil: o caso Bolsa Família.....	30
1.3 Análise neo-institucionalista de políticas públicas	38
1.4 Modelo dos 3 I – Instituições, Atores (Interesses) e Ideias.....	42
CAPÍTULO 2. ASPECTOS CARACTERIZADORES PARA ENTENDIMENTO DO PROGRAMA BOLSA CIDADANIA	46
2.1 Caracterização socioeconômica de Araraquara/SP.....	48
2.2 Histórico do Programa Bolsa Cidadania	50
CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO CONTEXTO IDEACIONAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL DO BOLSA CIDADANIA	57
3.1 A disputa entre os atores na estruturação do Bolsa Cidadania	57
3.2 O arcabouço institucional: da Constituição Federal à Legislação Municipal	63
3.3 Ideias e valores em tempos de crise econômica e social	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	84
APÊNDICE A	88
APÊNDICE B	90

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, programas de transferência de renda condicionada têm ocupado importante papel na assistência social brasileira, além de ser tema de diversos debates no mundo acadêmico e fora dele. Em 2020, com a propagação da pandemia de COVID-19, essa discussão ganhou destaque novamente pois, além de todas as consequências que o vírus trouxe na área da saúde, causando centenas de milhares de mortes, também houve uma forte desaceleração da economia, prejudicando diretamente a obtenção de renda de muitas famílias.

De fato, a conjuntura econômica e social brasileira já vinha se deteriorando desde o ano de 2015, e com uma intensidade ainda maior a partir de 2019. Um pouco antes do advento da pandemia, temas como corte de investimentos sociais, desemprego, perda de direitos e volta da fome faziam parte do cotidiano, mas com a propagação da COVID-19 a expectativa era a de que haveria uma piora significativa dessa situação. A tendência era a de que a privação a que as famílias em situação de extrema pobreza estavam submetidas se intensificaria, e que a quantidade de famílias que compunha esse grupo aumentasse.

Frente a esse cenário, a necessidade de amparar a parcela da população mais vulnerável se tornou um tema relevante no debate público nacional, e mesmo aqueles setores tradicionalmente mais avessos a uma atuação forte do Estado concordaram que seria necessário combater os efeitos econômicos da pandemia por meio de um programa de distribuição de renda, em caráter emergencial e temporário, que acabou sendo implementado de fato pelo Governo. Essa posição pode ser observada em editorial publicado pelo jornal O Globo em 27 de março de 2020, com o título “Está atrasado o apoio aos mais atingidos pela crise”:

O Governo britânico anunciou que garantirá ao trabalhador autônomo 80% do que ele recebe por mês, até um determinado limite. Algo neste sentido terá de ser feito no Brasil, em outra dimensão. Pois a grande informalidade no país exige que o governo distribua dinheiro nesta grande parcela da população. O Ministério da Economia tinha um plano de destinar R\$ 200,00 a cada um dessa faixa social. Com acerto, o Congresso decidiu agir e ontem, quando a Câmara se preparava para aprovar um projeto de lei que estabelecia o pagamento de R\$ 500,00, houve entendimento com o governo para ser R\$ 600,00.¹

¹<https://oglobo.globo.com/opiniao/esta-atrasado-apoio-aos-mais-atingidos-pela-crise-1-24331330>.
Acessado em: 20 nov. 2022.

O que este trabalho demonstra é que a estrutura de proteção social já existente no Brasil, apesar das dificuldades orçamentárias e de outros tipos, foi essencial para minimizar os impactos dessa crise que já se arrastava. A rede de amparo que vem sendo construída em nosso país, com maior intensidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, impediu a propagação de um nível de miséria ainda maior. A estrutura do Sistema Único de Assistência Social – SUAS se mostrou essencial para a atuação do Estado junto a essa parcela da população e a oferta de programas como o Benefício de Prestação Continuada - BPC e o Programa Bolsa Família - PBF contribuíram para que a qualidade de vida da população não se deteriorasse ainda mais. Ainda que possa ser alegado que a proteção social ofertada não tenha sido suficiente aos desafios impostos, ela foi e continua sendo imprescindível para aqueles que a recebem.

A própria execução de um programa de benefício emergencial estaria comprometida, caso o governo federal não disponibilizasse de uma estrutura prévia como a do CadÚnico, que armazena dados de milhões de famílias que compõem a parcela da população mais vulnerável socialmente, ou de um banco público como a Caixa Econômica Federal - CEF, que possibilitou o pagamento do benefício de maneira ágil para uma grande quantidade de usuários. Essa estrutura foi submetida a um imenso volume de demanda em um curto espaço de tempo, em um dos momentos mais conturbados da história moderna, e ainda assim conseguiu identificar as famílias beneficiárias e levar o recurso financeiro até elas.

Após mais de três anos do início da disseminação do vírus, as medidas de distanciamento social já não estão mais em vigor e o programa emergencial do governo federal foi encerrado. Apesar desse novo momento, a importância da atuação do Estado ficou mais evidente após essa experiência e a memória coletiva do período mais intenso de combate à pandemia ainda provocará reflexões por muito tempo, nas mais diversas áreas de conhecimento. Especificamente no campo da Gestão Pública, a discussão sobre qual deve ser o papel do Estado e a discussão sobre a necessidade de se ter uma estrutura de proteção social robusta parecem ter ganho novo fôlego, especialmente quando se trata de programas de transferência de renda.

Nesse contexto, o presente trabalho pretende contribuir para o tema a partir do estudo de um programa de distribuição de renda municipal, voltado para população em situação de vulnerabilidade social, o Programa Municipal de Transferência de Renda e Incentivo à Inclusão Produtiva – Bolsa Cidadania da cidade de Araraquara/SP, regulamentado em setembro de 2019.

Programas locais de distribuição de renda tiveram grande destaque no cenário nacional na década de 90 e início dos anos 2000, tanto pelo pioneirismo quanto pelo combate à pobreza

promovidos, sendo que diferentes municípios passaram a adotar essa estratégia. Essas experiências deram início a um movimento que culminou com a implementação do Programa Bolsa Família em 2003, programa federal de distribuição de renda federal em larga escala, que consolidou esse modelo no país.

A partir desse momento, a atenção acadêmica se voltou para a experiência do Governo Federal, gerando diversas análises e avaliações. Em comum, ao trazer o resgate histórico do processo de construção do PBF, esses estudos deixaram claro a transição do protagonismo institucional que houve. O campo que inicialmente era dominado por iniciativas locais, encampadas por diferentes Prefeituras e Governos Estaduais, cedeu lugar ao protagonismo da União, que formatou um programa único, atendendo famílias de todo território nacional.

No Brasil, os programas de transferência de renda tiveram início a partir dos anos 1990, no âmbito do segundo ciclo de reformas das políticas sociais, como mencionado na seção anterior. Paralelamente às reformas de políticas sociais, também na segunda metade dos anos 1990, surgem os primeiros programas, locais, de transferência de renda. A rápida difusão dos programas de transferência de renda do plano local para o nacional pode ser pensada no contexto das vantagens do federalismo do ponto de vista da inovação em matéria de políticas. (BICHIR,2011, p.77)

A implementação de um programa de distribuição de renda de âmbito municipal, em um momento em que o governo federal já vem operando de maneira consolidada uma política dessa natureza, vai em sentido contrário ao movimento observado a cerca de duas décadas atrás, trazendo de volta um maior protagonismo ao Ente local. Dessa maneira, a experiência promovida pela Prefeitura Municipal de Araraquara se constitui como um interessante caso a ser observado. Para corroborar a importância dessa iniciativa, registra-se que o debate público impulsionado pela pandemia de COVID-19 não recaiu apenas sobre as políticas assistenciais federais, mas também sobre as políticas de assistência no nível municipal, como pôde ser observado na campanha eleitoral de 2020. Neste pleito, a pauta da transferência de renda local esteve presente no programa de diversos candidatos a chefe do executivo das principais Prefeituras brasileiras, situação registrada em artigos publicados em jornal de grande circulação².

²<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/transferencia-de-renda-municipal-nova-tendencia-ou- apenas-tema-eleitoral-de-emergencia/> Acessado em: 20 nov. 2022.
<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/programas-de-renda-basica-municipal-o-que-podemos-esperar-em-2021/> Acessado em: 20 nov. 2022.

A escolha do Bolsa Cidadania se deve também pela experiência que este pesquisador teve com parte das políticas sociais de Araraquara entre o início de 2016 e o final de 2019. Como assistente de projetos sociais atuando pela CEF em mais de 60 municípios da região de Ribeirão Preto/SP, tive a oportunidade de acompanhar intervenções urbanas nas áreas de habitação e saneamento em diversas cidades, sob a perspectiva de como os beneficiários conviveriam com tais obras, durante sua execução, e como se apropriariam delas quando estivessem prontas. Nesse período, a preocupação da Prefeitura de Araraquara com as questões sociais da população e a busca de soluções sustentáveis se destacavam. Essa percepção, construída ao longo de 4 anos, de que a administração que desenhou o programa já possuía experiência e disposição para tratar a difícil questão da extrema pobreza foi um ponto considerado na definição do objeto de estudo.

Em relação às características econômicas e culturais do município em que o programa é executado, podemos considerar que Araraquara é representativa de um conjunto de municípios que formam uma importante região do país, o interior paulista da região central do Estado. Essa região é composta por diversas cidades de médio porte que estão localizadas próximas umas às outras e possuem elevado dinamismo econômico, além de contarem com uma estrutura de serviços públicos relativamente desenvolvida. Esse conjunto de características compartilhadas reforça o potencial para que a experiência do Programa Bolsa Cidadania possa ser difundida em localidades com perfil semelhante.

Essa dissertação tem como objetivo realizar uma avaliação do contexto Ideacional, Político e Institucional em que o Programa Bolsa Cidadania foi gerado. Essa avaliação contextual poderá servir como base para futuras avaliações de resultados ou de impacto, que demandam um nível de maturação que o programa ainda não teve o tempo de atingir. Além disso, este estudo também pode contribuir para a compreensão de um cenário maior, em que as políticas federais existentes não estejam sendo suficientes para fazer frente ao nível de vulnerabilidade social instalado nas cidades. Assim, a solução adotada no caso aqui estudado pode servir de inspiração para que outros Municípios também estabeleçam suas políticas próprias.

<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/renda-basica-municipal-nas-eleicoes-2020-e-a-realidade-de-2021/> Acessado em: 20 nov. 2022.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi realizada uma visita a campo de dois dias de duração, que possibilitou conhecer diretamente o ambiente em que o programa é executado e administrado. A ida a campo foi essencial para promover uma maior interação com os servidores envolvidos no processo e permitiu a realização presencial de entrevistas semiestruturadas, com personagens chaves do programa. O resultado desse trabalho de levantamento de dados primários, juntamente com os dados documentais obtidos pessoalmente ou por meio do portal da Prefeitura na internet, formam a base sobre a qual a pesquisa foi produzida.

A estrutura da dissertação está dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro Capítulo traz o embasamento teórico da pesquisa, promovendo uma contextualização histórica da atuação do Estado na promoção de políticas públicas voltadas ao combate/prevenção da vulnerabilidade social, tanto na perspectiva global quanto na perspectiva brasileira (especificamente sobre o Programa Bolsa Família), e apresenta o ferramental teórico que servirá de base para a análise dos dados.

O Capítulo 2 se inicia com a apresentação da metodologia utilizada para o levantamento de dados e registra as informações obtidas sobre o programa. São retratadas as características do Município de Araraquara e o histórico do seu processo de elaboração, com destaque para a Audiência Pública que foi realizada sobre o então projeto de lei. Esse conjunto de informações constitui o material sobre o qual a análise será efetuada.

O Capítulo 3 realiza a análise do contexto ideacional, político e institucional do Programa Bolsa Cidadania, objetivo central desta avaliação, aplicando o referencial teórico debatido no primeiro capítulo sobre o material obtido na coleta de dados e apresentado no capítulo anterior.

Nas considerações finais, serão exploradas as conexões entre os três Capítulos, buscando estabelecer uma análise conjunta entre as três chaves analíticas utilizadas para, assim, entender o contexto no qual o programa foi estabelecido.

CAPÍTULO 1. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo promove o debate teórico que dá o embasamento para a realização da pesquisa. Primeiramente, buscamos situar o tema da pesquisa, um programa de transferência de renda, dentro de um debate mais amplo em relação às concepções existentes sobre o papel que o Estado deve ter na organização social e econômica de seu território. Nesse sentido, a primeira seção resgata os autores que consagraram o tema do Estado de bem-estar social³ no debate acadêmico mundial e registra as experiências pioneiras, apresentando os diferentes modelos adotados em diferentes países. Em seguida, são expostos alguns argumentos da discussão sobre a dicotomia entre o caráter universal ou focalizado das políticas sociais para, ao final, se posicionar ao lado daqueles que entendem que essas duas estratégias não precisam ser necessariamente antagônicas, podendo ser complementares.

Na segunda seção, o foco se concentra na construção da rede proteção social brasileira, analisando alguns trechos da Constituição Federal de 1988, sob a perspectiva de como eles formam a base de nossos direitos sociais, e revisando o trabalho de alguns autores que trataram da evolução dessa rede ao longo dos últimos anos. De maneira mais específica, são abordados os programas de transferência de renda, sendo apresentados alguns dados do Programa Bolsa Família, principal política pública de distribuição de renda no âmbito federal. Por último, busca-se demonstrar a crise social que o Brasil já estava vivendo mesmo antes da chegada da pandemia, com diminuição da proteção social de um lado e aumento de demanda por auxílio estatal de outro, levando a uma situação de extrema vulnerabilidade social.

Após essa contextualização histórica, a seção três realiza um debate crítico em relação aos rumos da avaliação contemporânea de políticas públicas. Essa discussão visa aproximar a prática da avaliação à realidade contextual na qual as políticas públicas operam. Argumenta-se sobre a necessidade e sobre os ganhos da incorporação de elementos que aproximem o processo avaliativo de modelos mais interpretativos, tornando-os menos tecnicistas e mais holísticos.

A quarta seção busca na ciência política a base teórica para essa aproximação da avaliação de políticas públicas com uma análise mais interpretativa, apresentando a escola de pensamento neo-institucionalista. São abordadas as subdivisões dessa escola, apontando suas

³Apesar do termo Estado de bem-estar social ser largamente utilizado, não existe no mundo acadêmico um consenso sobre seu significado (CASTRO e HENRIQUE, 2020).

origens, principais características, similaridades e diferenças essenciais entre elas, compondo um breve panorama desse cenário acadêmico.

A quinta e última seção foca na explicação conceitual sobre as principais chaves analíticas utilizadas por essa escola, sendo elas: Instituições, Atores (Interesses) e Ideias, que em conjunto formam aquilo que ficou denominado de 3I. Serão essas chaves analíticas que tomaremos emprestadas para realizar a análise dos dados obtidos sobre o Programa Bolsa Cidadania, possibilitando uma avaliação sobre o contexto de seu surgimento.

1.1 Breve histórico do estado de bem-estar social

A ideia do Estado ser responsável pela provisão e manutenção de um nível mínimo de qualidade de vida para todos os cidadãos é característica das sociedades modernas. Esse modelo ganhou força na Europa ocidental do período pós Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), com a implementação do chamado *WELFARE STATE*. Em certa medida, esse movimento parece ter sido uma resposta do mundo capitalista sobre o avanço do “espectro do comunismo” que vinha do leste.

Em suma, a história do Breve Século XX não pode ser entendida sem a Revolução Russa e seus efeitos diretos e indiretos. Não menos porque se revelou a salvadora do capitalismo liberal, tanto possibilitando ao Ocidente ganhar a Segunda Guerra Mundial contra a Alemanha de Hitler quanto fornecendo o incentivo para o capitalismo se reformar, e também – paradoxalmente – graças à aparente imunidade da União Soviética à Grande Depressão, o incentivo a abandonar a crença na ortodoxia do livre mercado. (HOBBSAWM, 2004, p.89)

Ao contrário dos países do bloco socialista onde a economia era planificada, o modelo de bem-estar social mantém o livre mercado como a força motriz, porém, o Estado assume maiores responsabilidades que aquelas previstas nos manuais do liberalismo.

Nessa concepção de modelo democrático, o conceito de cidadania passa a incorporar os direitos sociais. O cidadão não possui apenas direitos políticos (votar e ser votado) e direitos civis (liberdades individuais), mas também o direito de usufruir de condições mínimas de existência em conformidade com o legado social existente.

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na

herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1963, p. 63-64)

Essa incorporação é fundamental para entender, segundo esse modelo, o papel do Estado na organização da sociedade e do mercado. Ele não é apenas um garantidor das liberdades individuais ou uma necessidade frente à ameaça de invasão por exércitos estrangeiros, mas um ator que possui o papel de promover o bem-estar social coletivo. O trato de questões sociais deixa o âmbito do assistencialismo e é reconhecido como um direito do cidadão, com isso, a resolução dessas questões passa a integrar as políticas públicas promovidas pelo Estado.

Com a ideia de direitos sociais, não se trata mais de ajudar as pessoas que “desistiram da luta na vida social”; não se trata de ter misericórdia pelas pessoas idosas, pelas crianças ou pelos indigentes; trata-se de romper com a noção de que a riqueza equivale a mérito (esforço individual) e pobreza equivale a fracasso (falta de esforço individual). A noção de direito social é o princípio valorativo orientador das reformas que passam a introduzir um sistema de políticas sociais mais abrangentes com o objetivo de redução geral do risco e insegurança também de equalização do status social e das oportunidades de vida. A esse sistema de políticas sociais deu-se o nome de estado de bem-estar social. (MENICUCCI e GOMES, 2018, p.31)

A mudança de entendimento de que questões sociais não são apenas da esfera privada, mas também da esfera pública, não é algo trivial, pois introduz a solidariedade como um componente da equação. A coletividade passa a ser responsável pelo bem-estar da sociedade e seus indivíduos, o que é um contraponto à ideia de sociedade estruturada unicamente no princípio da competição estabelecida pelo capital.

Esse modelo leva para a arena democrática a possibilidade de implementação de um patamar civilizatório mínimo em larga escala, nos quais os avanços da humanidade possam ser compartilhados de maneira mais equânime, ao mesmo tempo que preserva a estrutura econômica do modelo capitalista. Essa dualidade antagônica parece ser uma característica essencial do WELFARE STATE. De um lado, garante a existência de um mercado livre, privilegiando uma lógica individualista e uma estrutura de classes sociais. De outro, introduz a noção de uma igualdade básica, por meio de um Estado forte, promotor de políticas solidárias e atuando como barreira à livre atuação do mercado.

Marshall trata essa dualidade afirmando que o “status uniforme de cidadania ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada” (MARSHALL, 1963, p. 80), enquanto Bronzo ressalta seu entendimento de que “o que importa é assinalar que

a desigualdade, além de certo limite, é antagônica aos princípios de uma cidadania democrática e, sob outra perspectiva factual, representa um atraso aos processos de desenvolvimento e crescimento econômico” (BRONZO, 2022, p.16).

De qualquer maneira, a fronteira entre essas duas lógicas não é pré-estabelecida e se vincula a um contínuo processo de disputa, recebendo contornos próprios em cada momento histórico e em cada localidade específica. Esse antagonismo parece servir como cenário de fundo de muitos dos embates políticos no mundo ocidental nas últimas décadas.

Consequentemente, as políticas sociais estão no centro do confronto entre os diversos interesses de grupo e de classes, pois envolvem a forma de reapropriação de recursos, extraídos dos diversos segmentos sociais mediante a tributação, por meio do processo de alocação e distribuição de valores. (MENICUCCI e GOMES, 2018, p.18)

Como pode ser observado, a construção de uma estrutura de bem-estar social é um processo complexo, tanto por conta das divergências ideológicas sobre a pertinência e extensão de sua implementação, quanto pelo objetivo que ela se propõe a alcançar: um padrão de vida civilizatório mínimo para o conjunto da sociedade.

A materialização dessa estrutura acontece pela implementação de políticas públicas, formando uma rede de proteção social. Como exemplo, podem ser citadas políticas temáticas, como aquelas voltadas para a área de educação, saúde ou habitação, políticas de transferência direta de renda, com ou sem condicionantes, e dedução de impostos em função de gastos pessoais com serviços de bem-estar. Para Castro a política social é aquela:

[...] composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se manifestam em ofertas de bens e serviços, transferência de renda e regulação, com o objetivo de atender às necessidades e direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive àqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (CASTRO, 2012, p. 1014)

Entre avanços e retrocessos, diversos países construíram estruturas de proteção social para sua população, cada qual ao seu modo e com suas características próprias, que também foram sendo alteradas ao longo do tempo. Momentos de retrocesso nesse processo não foram incomuns, o mais duro deles em nível mundial se deu durante a década de 1980⁴, com a então

⁴ Interessante salientar que, sob o aspecto histórico, a ocorrência desse processo nesse momento reforça a tese de que o Welfare State tenha surgido como uma resposta ao modelo socialista, pois coincide com o período de decadência do bloco soviético, que culminou com seu colapso em 1991. Sem a ameaça do

primeira-ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher, e o então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, liderando um movimento de diminuição do tamanho do Estado e abertura de espaços para atuação do livre mercado.

A tipologia de maior referência para analisar essas experiências diversas, principalmente as que ocorreram na Europa e nos Estados Unidos, é a proposta pelo sociólogo dinamarquês Esping-Andersen (1991), que buscou categorizá-las a partir do nível de independência que elas proporcionam aos indivíduos em relação ao mercado, o que ele chamou de desmercadorização.

A classificação de Andersen parte do conceito de desmercadorização, entendido como a possibilidade dos indivíduos e das famílias manterem padrão de vida independente da participação ou de sua posição no mercado. O grau de desmercadorização aponta para uma condição na qual o acesso aos serviços básicos ocorre sem que sua provisão dependa da capacidade dos indivíduos para adquiri-los no setor privado. (BRONZO, 2022, p.20)

A partir desse conceito, o sociólogo identificou três modelos distintos de estado de bem-estar social:

i) Liberal/Residual, em que o mercado é o pilar do bem-estar social, cabendo ao Estado um papel residual, com políticas sociais mínimas, atuando para corrigir as “falhas do mercado” e garantir um patamar essencial de sobrevivência para aqueles que não conseguem se inserir no mundo do trabalho e não possuem outros meios de renda. Nesse modelo, os benefícios tendem a ser pouco generosos e focalizados, e o nível de desmercadorização é baixo.

ii) Social-democrata, tendo como principal característica a universalização dos direitos. O acesso à rede de proteção social não depende de pré-requisitos de renda ou outros critérios, nele todo cidadão tem direito a usufruir da elevada oferta de serviços públicos estatais. Esse regime é o que mais se aproxima do conceito de cidadania social, tal como definido por Marshall, com alto nível de desmercadorização.

iii) Conservador/Corporativista, cuja base está vinculada à proteção a riscos, conforme a inserção econômica de cada indivíduo e das circunstâncias de trabalho. Os benefícios são voltados para categorias selecionadas, principalmente pelo corte ocupacional, o que acaba por criar grupos específicos com maior proteção que outros. Os efeitos de desmercadorização são limitados.

avanço comunista, a agenda de direitos sociais passou a ser cada vez mais contraposta pela agenda da austeridade fiscal e da diminuição da atuação do Estado.

Quadro 1 - Elementos relevantes dos tipos/regimes de Estado de bem-estar social

ELEMENTOS	TIPOS/REGIMES DE ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL		
	LIBERAL / RESIDUAL	SOCIAL-DEMOCRATA	CONSERVADOR / CORPORATIVO
Papel desempenhado			
Família	Baixo	Baixo	Alto
Mercado	Alto	Baixo	Intermediário
Estado	Baixo	Alto	Intermediário
Solidariedade social			
Modo dominante de solidariedade	Individual	Universal	Corporativo/Familiar
Locus dominante da solidariedade	Mercado	Estado	Corporação/Familiar
Grau de desmercadorização	Baixo	Alto	Intermediário
Base do direito social	Necessidade	Cidadania	Contribuição
Desigualdade e Pobreza			
Nível de desigualdade e pobreza	Alto (problema individual)	Baixo (disfunção do sistema)	Intermediário (multicausal)
Medidas e ações programáticas	Prestações econômicas (beneficência)	Infraestrutura, serviços e ações contra pobreza	Prestações econômicas (compensação)
Modo dominante de proteção social			
Mix público-privado (predominância)	Privado	Público (universal)	Público (ocupacional)
Regulamentação do mercado de trabalho	Baixa	Intermediária	Alta
Grau de desfamiliarização	Alto (não familista)	Alto (não familista)	Baixo (familista)
Mecanismos de atuação política	Pactos partidários e alianças entre classes	Alianças entre classes, normas legais e pactos sindicatos/patrões	Associativismo e envolvimento comunitário, pactos partidários e sociais
Países	UK, USA, Canadá, Austrália	Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia	Alemanha, França, Bélgica, Itália

Fonte: CASTRO e HENRIQUE, 2020.

Nos países que promoveram redes de proteção social mínimas, em linha com o modelo Liberal/Residual, as políticas sociais tendem a ser mais focalizadas, com condicionalidades para o seu recebimento, destacando-se o critério de renda abaixo de determinado patamar específico. Nos países onde a rede de proteção social é mais robusta, e o nível de desmercadorização é maior, as políticas tendem a ser mais universais, independente de critérios pré-estabelecidos para seu recebimento. Essa distinção entre políticas focalizadas e universais traz algumas implicações.

As políticas sociais focalizadas normalmente são voltadas para aqueles que, por algum motivo, não conseguem se inserir no mercado de trabalho e não possuem outras fontes de renda, necessitando de apoio para garantir um padrão mínimo de existência. Essa característica faz com que os beneficiários sejam vistos como um grupo apartado do restante da sociedade, gerando um processo de estigmatização da pobreza e dos beneficiários de programas sociais, como descrito abaixo sobre o estigma enfrentado por beneficiários do Programa Bolsa Família:

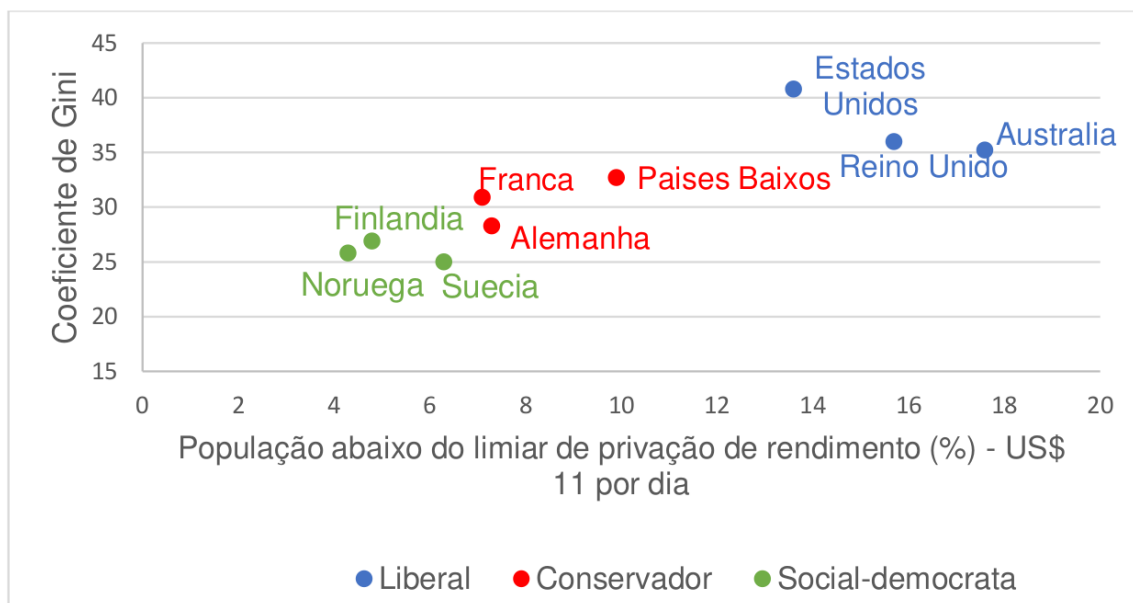
Como histórias de humilhação e constrangimento na coordenação do Bolsa Família são relatadas pelos beneficiários no âmbito da vizinhança, alguns desistem de solicitar o auxílio. Eles evitam a interação face a face, porque seria uma forma de preservar sua fachada (Goffman, 2012, p. 13-14), definida como regras comportamentais de respeito próprio, que pressupõem o reconhecimento pelo outro de seu “valor social positivo”. Isso acontece quando a pessoa resiste em participar de determinados encontros sociais, nos quais poderia ser alvo de tratamento ofensivo. (MARINS, 2014, p.552)

Na concepção universalista, as políticas sociais se constituem enquanto direito de todos, independente do status de cada indivíduo, isso reforça o senso de comunidade, e promove uma relação de solidariedade, afastando a condição de “necessitado” e evitando assim uma relação assimétrica, entre aqueles que precisam e não precisam da “ajuda do governo”. Além disso, estudos têm coletado evidências que apontam no sentido de que os países que se dedicaram a construir uma rede de proteção social extensa e de acesso universal estão vinculados a menores níveis de pobreza e de desigualdade econômica, além de outros pontos positivos em diversos indicadores sociais (BRONZO, 2022).

Considerando que, quanto menor o índice de pobreza e de desigualdade social, menor a necessidade de políticas focalizadas, a universalização de uma rede robusta de proteção social parece promover um ciclo virtuoso que leva a uma sociedade mais próspera e igualitária. Um programa de transferência de renda condicionada faz mais sentido em um país com os níveis

de desigualdade e de pobreza como os do Brasil que em um país como a Noruega, onde a própria estrutura de bem-estar social evita que seus membros sejam marginalizados sob o aspecto econômico e caíam em uma situação de vulnerabilidade.

Figura 1 - Desigualdade econômica e incidência da pobreza nos distintos tipos de estados de bem-estar social



Fonte: FJP, 2021

Apesar dos benefícios demonstrados de uma rede universal de proteção social, Kerstenetzky (2006) pontua que a associação automática entre focalização e noções residualistas de um lado, e universalização com garantia de direitos sociais de outro seria equivocada. Para evitar esse equívoco, a autora sugere a utilização da concepção de justiça que estaria por trás das estruturas de proteção social como uma nova camada de análise, anterior à dicotomia focalização/universalização.

Nesse contexto, a justiça pode ter uma concepção fina ou densa. Na concepção fina, a justiça se alinha com os preceitos de que o Estado deve ter um papel residual em relação ao do mercado no que se refere à proteção social da população. Na concepção densa:

...a justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica. Mesmo concedendo ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, essa concepção ou família de concepções arroga uma importante função complementar — principalmente na (re)distribuição de vantagens socioeconômicas — ao Estado” (KERSTENETZKY, 2006, p. 566).

Com a adição dessa camada de concepção de justiça, a opção pelo grau de focalização ou universalidade de cada programa específico perde o protagonismo e passa a ter um caráter de estratégia de implementação.

Outra consideração a ser feita é que a construção de um sistema de proteção social robusto e universal leva tempo. Por outro lado, diversos problemas sociais que afligem parcelas específicas de algumas sociedades requerem soluções urgentes e, em muitas vezes, larga escala, como o caso da fome. Nesse contexto, a utilização de programas focalizados como complementares a programas universais pode representar uma combinação eficiente para amenizar de forma mais tempestiva situações sofridas pela parcela menos afortunada da sociedade, sem perder do horizonte a construção de uma estrutura que garanta a cidadania social em sua plenitude, para toda a população.

Sob a lente de análise da concepção densa de justiça, a focalização ganha uma nova perspectiva e passa a ter uma característica de ação reparatória, buscando atuar em distorções estruturais que trazem problemas imediatos, sem com isso se confundir necessariamente com uma ação residualista frente ao mercado.

Nesse caso, ações focalizadas seriam um complemento de políticas universais, aproximando o ideal de direitos a uma realidade de seu exercício efetivo. Trata-se, nessa visão reparatória da focalização, de igualar oportunidades. Tais políticas reparatórias podem ser políticas redistributivas compensatórias (como as transferências de renda e distribuição de bolsa para os mais pobres), quanto políticas redistributivas estruturais, que alterem de forma profunda a distribuição de bens e riqueza (como reforma agrária ou reforma tributária). A focalização, portanto, entendida a partir de uma concepção de cidadania, estaria longe de uma visão residual de um modelo mercadocêntrico. (BRONZO, 2022, p.23)

Os programas de distribuição de renda com condicionalidades, portanto focalizados, quando vinculados a objetivos maiores de busca da concretização da plena cidadania social, podem ser entendidos sob essa perspectiva. Ainda que programas desse tipo tenham suas

limitações e efeitos indesejados, como o da estigmatização da pobreza, eles representam um importante passo para a concretização de direitos para quem os recebe.

Até que ponto esses programas contribuem ou não para a desmercadorização da sociedade é algo a ser debatido, mas a importância que eles ganharam para a camada mais pobre da população é de difícil refutação, garantindo acesso a bens e serviços básicos. E na perspectiva de uma concepção densa de justiça, a existência deles se torna justificável e até mesmo necessária para a formação de uma rede de proteção social robusta, ao menos em sociedades com índices tão altos de miséria e desigualdade.

1.2 A proteção social no Brasil: o caso Bolsa Família

Similarmente ao que ocorreu em outros países, a história da proteção social brasileira tem sua origem na filantropia e no assistencialismo do início do século XX, momento em que o combate aos problemas sociais não era tratado como algo do debate público, mas sim da esfera privada, dependentes da caridade e benevolência de iniciativas isoladas. A partir da década de 1930, o Estado brasileiro passa a atuar de maneira mais organizada e planejada nessa esfera, inicialmente de uma forma direcionada a determinadas categorias profissionais, durante o Governo Vargas, e com características mais universais no período pós-guerra, especialmente no período de 1964 a 1988, naquilo que ficou conhecido como estratégia conservadora, que combinava expansão da oferta de serviços e bens, centralização do processo decisório e regressividade dos mecanismos de financiamento (MATTEI, 2019).

Com o processo de redemocratização do país, a questão social foi colocada em destaque no debate público, e isso se refletiu na redação da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” devido ao reconhecimento dos direitos sociais que ela traz. Com isso, a normatização da atuação do Estado na proteção social avançou para um novo patamar, consolidando a concepção de proteção social como política pública e como um direito de todo cidadão.

Diversos trechos do texto constitucional reforçam a compreensão de que o Estado brasileiro possui como diretriz a sua atuação para a promoção do bem-estar da população. Logo no artigo primeiro, a dignidade da pessoa humana e a cidadania são estabelecidas como fundamentos de nossa nação. No artigo terceiro, a construção de uma sociedade solidária é incluída como um dos objetivos da república, junto ao objetivo de “erradicar a pobreza e a

marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O capítulo segundo é dedicado exclusivamente aos direitos sociais, sendo que o artigo sexto elenca de maneira não exaustiva alguns deles:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A seguridade social possui um Capítulo específico dedicado ao tema e Menicucci e Gomes (2018) apontam que sua estrutura pode ser dividida em três grandes áreas. A primeira é a da previdência, existindo uma pública e obrigatória, para todos os trabalhadores, e uma complementar e facultativa, de natureza privada. O caráter contributivo dos participantes, ao menos os do setor urbano, é um atributo característico desta política, porém o alto índice de informalidade entre os trabalhadores restringe o alcance de cobertura, deixando parcela significativa da população desassistida. Ainda assim, a aposentadoria representa um dos pilares do colchão social existente na sociedade brasileira. A segunda é a da saúde, com as características da universalidade do acesso e gratuidade. A implementação do Sistema Único de Saúde - SUS em 1990 é um marco na prestação de serviços na área da saúde por parte do Estado brasileiro. A terceira é a da assistência social, de natureza não contributiva e de acesso seletivo, que será tratada de maneira um pouco mais detalhada que as duas anteriores.

Como principais características da assistência social na CF de 88, destacam-se o caráter descentralizado da gestão e a participação popular. No campo infraconstitucional têm-se como marcos legais a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, nº 8.472 de 1993, que regulamenta o tema, e o Plano Nacional de Assistência Social – PNAS, de 2004, fruto de um debate democrático e descentralizado, com a participação de diversos atores da sociedade, que consolida a regulamentação da política e aponta para a construção de um sistema único e integrado.

Atualmente, a assistência social brasileira está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, composto e gerido de maneira integrada pelos Entes das três esferas da federação. Esse sistema tem por objetivo a garantia da proteção social aos cidadãos por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. Outras duas funções que também são exercidas por essa estrutura é a de vigilância e da defesa social (JANNUZZI et al., 2023). A primeira se vincula à produção e sistematização de informações sobre a incidência de

vulnerabilidades e riscos sociais, além do acompanhamento da prestação de serviços socioassistenciais. A segunda foca no acesso ao conhecimento, por parte dos usuários, dos direitos socioassistenciais que estes possuem, e a conseqüente defesa desses direitos.

Para além dos serviços socioassistenciais prestados pelo SUAS, à exemplo do acolhimento e acompanhamento realizado por profissionais especializados em equipamentos públicos como o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS e o Centro de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS, a estratégia de distribuir renda por meio de benefícios sociais aos usuários que atendam determinadas condicionantes têm sido utilizada pelo Estado brasileiro para a consolidação da proteção social.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, que foi um direito garantido pela Constituição e primeiramente regulamentado pela LOAS, representa um instrumento utilizado nesse processo. Este benefício é constituído pela garantia do recebimento de um salário-mínimo por mês ao idoso de 65 anos ou mais e para a pessoa de qualquer idade com deficiência que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. A condicionalidade existente para participar do programa é a de que a renda per capita do grupo familiar ao qual o postulante pertence seja igual ou menor que 25% do salário-mínimo.

Em meados da década de 90, inspiradas pela nova maneira de se fazer assistência social proposta na Constituição, diversas Prefeituras também começaram a implementar programas próprios de distribuição de renda condicionada para um público-alvo não atendido pelo BPC. Esses programas normalmente não se resumiam ao repasse direto de renda, e buscavam se vincular a outras variáveis, como frequência escolar e busca de reinserção no mercado de trabalho (LAVINAS, 1998). Essa abrangência dialoga com o entendimento de que a pobreza não é uma questão unidimensional de falta de renda, mas sim um problema mais complexo, com repercussão em diversas esferas da vida e do convívio social.

A partir dessas experiências localizadas e precursoras, a ideia da execução de programas de transferência de renda condicionada para além do público-alvo do BPC foi tomando volume no território nacional e gerando repercussões no próprio Governo Federal, que passou a investir energia na implementação de programas de maior escala, culminando com a formatação do Programa Bolsa Família que alcançou números expressivos, tanto em volume de recursos repassados quanto em número de famílias beneficiadas.

Os programas de transferência condicionada de renda inserem-se em um novo padrão de programas sociais voltados à população mais pobre. Inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy, esses programas surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos. Os programas federais vieram depois, primeiro com o Programa Bolsa Escola, em 2001, no governo FHC, e depois com a unificação das diversas ações e o aumento de seu escopo e relevância, no âmbito do Programa Bolsa Família, em 2003, já no governo Lula. De experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira.(BICHIR, 2010, p.116)

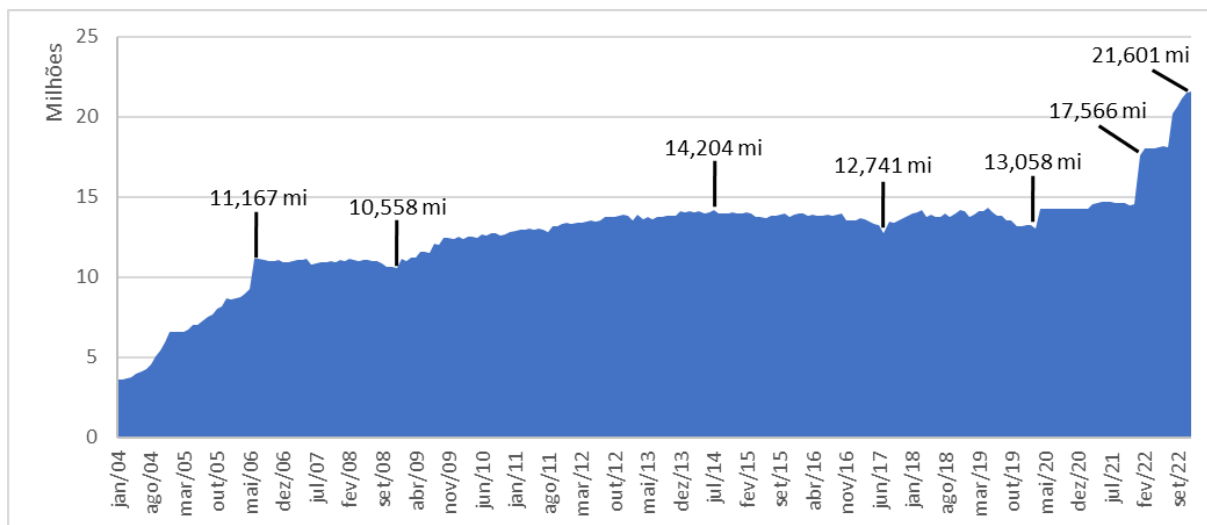
Com a transferência de renda realizada pelo PBF, a expectativa era a de que os beneficiários passassem a se alimentar melhor, consumir mais produtos e serviços e conseguissem, em última instância, superar a situação de extrema pobreza. Com as condicionalidades de educação e saúde impostas, também era esperada uma melhora nos índices de frequência escolar e de acompanhamento de saúde infantil, entre outros.

De fato, estudos constataram que bons resultados foram alcançados e que o programa possibilitou a melhora em índices sociais. Além disso, a injeção maciça de recursos financeiros na base da pirâmide social alavancou a economia em localidades até então preteridas pelo mercado. A pesquisa de avaliação de impacto realizada pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial, é um dos estudos que trazem evidências sobre os impactos positivos sobre o bem-estar da população.

Os resultados aqui apresentados contribuem, certamente, para trazer evidências concretas para o debate acalorado e muitas vezes, pouco informado, sobre méritos, vieses, efeitos positivos e externalidades do Programa Bolsa Família, nos meios de comunicação e na academia (Bichir, 2010). O fato é que o programa tem produzido impactos significativos no bem-estar de seus beneficiários e, por extensão, por seu tamanho e características, sobre a população brasileira em geral. (JANNUZZI e PINTO, 2013, p.188)

A ordem de grandeza desse programa é uma de suas principais características, e será analisada sob a perspectiva de série histórica do número de famílias beneficiadas (GRÁFICO 1), do valor médio do benefício (GRÁFICO 2) e do montante total disponibilizado pelo programa (GRÁFICO 3).

Gráfico 1 – Famílias mensais beneficiadas pelo PBF – jan./2004 a dez./ 2022



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Como pode ser observado no Gráfico 1, do início do programa em janeiro de 2004, beneficiando 3.615.861 famílias, até junho de 2006, quando ultrapassou a casa das 11 milhões de famílias, o PBF viveu uma forte ascensão no quesito quantidade de famílias beneficiadas. Após um período de estabilidade no número de beneficiários, essa quantidade começa a cair um pouco no segundo semestre de 2008, para fechar aquele ano com 10,560 milhões de famílias. Em janeiro de 2009 se inicia um novo período de expansão, dessa vez de maneira mais gradual chegando a um novo pico de beneficiários em julho de 2014, com 14.204.279 famílias. Em meados de 2016 se inicia um declínio no número de concessões, chegando a julho de 2017 com 12.740.640 famílias beneficiadas. Esse período de declínio, durante o governo Michel Temer, que tomou o poder via Impeachment, coincide com um período de alta no nível de desemprego, chegando a 13,7% da população economicamente ativa no primeiro trimestre de 2017 (IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Mensal) o que leva a deduzir que quando as famílias mais precisavam da proteção social, o Estado diminuiu a oferta. Esse cenário se repete entre final de 2019 e início de 2020, já no governo de Jair Bolsonaro, com diminuição de benefícios concedidos por um lado e alto nível de desemprego por outro, chegando a 13,058 milhões de beneficiários em março de 2020.

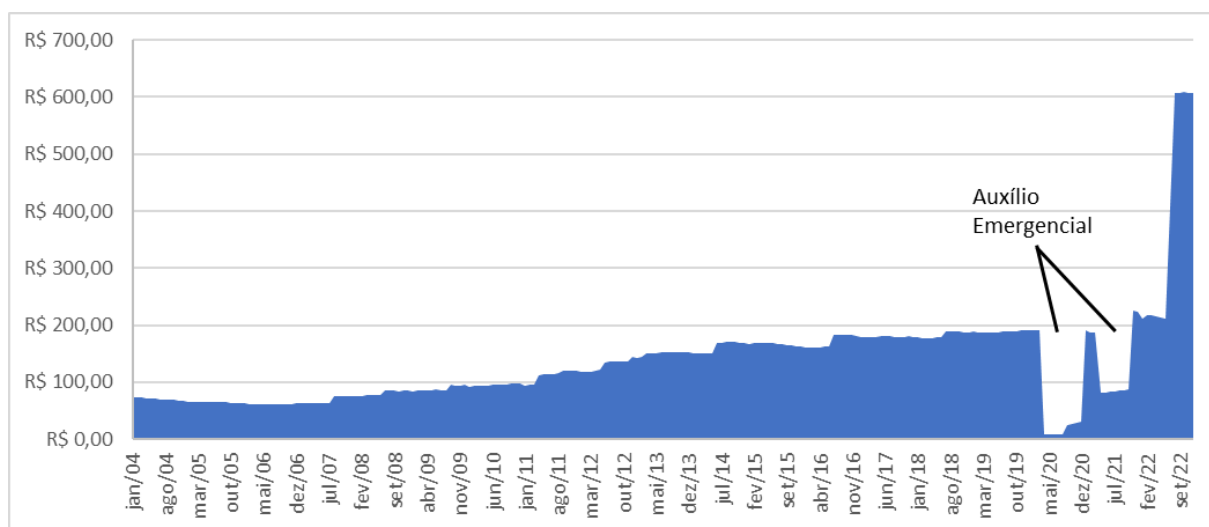
Ainda no governo Bolsonaro, mas na fase final de seu mandato, a curva do número de famílias beneficiadas pelo programa tem as duas ascensões que mais se destacam em todo o período histórico. Após fechar dezembro de 2021 com 14,5 milhões de famílias beneficiadas, o ano de 2022 se inicia com a inserção de mais de 3 milhões de novas famílias em um único mês,

totalizando 17,566 milhões de famílias inseridas no programa. Em agosto do mesmo ano um novo contingente expressivo, de mais de 2 milhões de famílias, é inserido no programa e esse ano eleitoral é finalizado com a expressiva quantidade de 21,601 milhões de benefícios pagos no mês de dezembro.

Parte desse aumento expressivo e repentino de benefícios concedidos se deve ao aumento artificial de famílias unipessoais cadastradas naquele período. A fragilidade do desenho instituído pela Gestão do então Presidente Jair Bolsonaro para a concessão do benefício facilitou a membros de um mesmo núcleo familiar declararem que faziam parte de famílias distintas, mononucleares, originando uma distorção nos dados cadastrais e na efetivação dos objetivos do programa ⁵.

Durante o ano de 2022, não apenas o número de benefícios concedidos aumentou, mas o valor médio pago para cada família também teve um salto considerável, como pode ser verificado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Benefício médio por família no PBF – jan./2004 a dez./ 2022



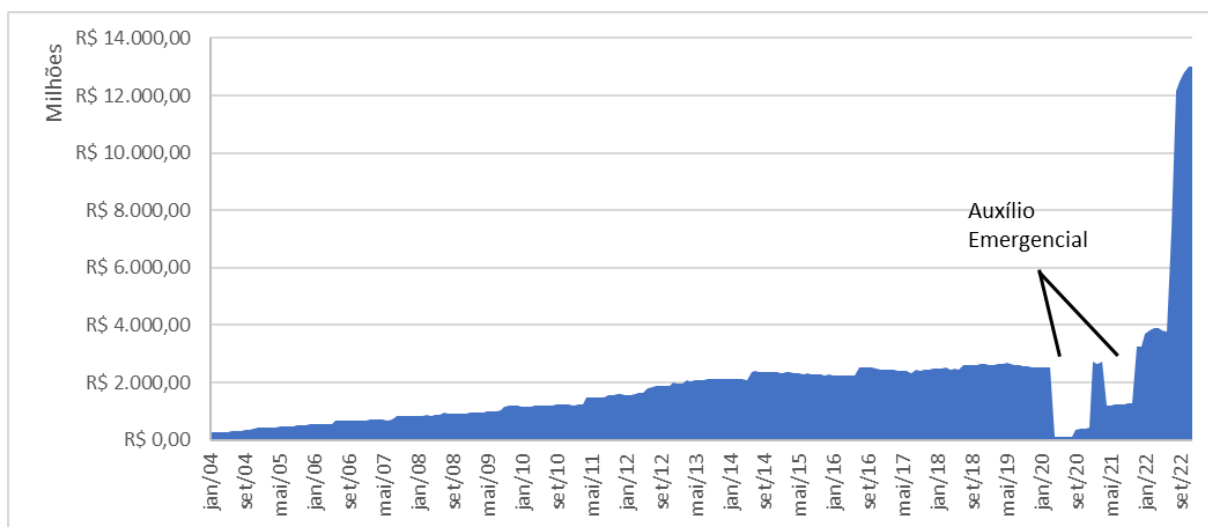
Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O valor médio do benefício por família era de R\$ 72,81 em janeiro de 2004, e teve uma diminuição gradativa até chegar a R\$ 61,06 em junho de 2006. A partir dessa data o valor começou a ter aumentos periódicos, que foram concedidos a cada ciclo de 1 a 2 anos. Em meados de 2020, a transferência de renda efetivada pelo Governo Federal passa a ser feita por meio do

⁵ <https://www.estadao.com.br/economia/governo-exclui-mortos-cadastro-unico-revisao/>

Auxílio Emergencial, que não é contabilizado na mesma rubrica, o que leva a uma queda brusca no gráfico. Essa distorção no gráfico permanece até novembro de 2021, quando o benefício volta a ser pago da mesma maneira anterior. Com isso, a média recebida por família nos primeiros meses de 2022 fica em torno de R\$ 215,00. O salto que o gráfico registra no final do período captura o aumento concedido pelo governo Bolsonaro entre os meses de julho e agosto de 2022, quase triplicando o valor pago, para uma média de R\$ 607,85 por família.

Gráfico 3 - Valor total mensal repassado pelo PBF – jan./2004 a dez./ 2022



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O Gráfico 3 trata do valor total repassado mensalmente pelo programa, e demonstra uma clara tendência de alta nos 10 primeiros anos do PBF. Esse período se inicia com o repasse de um pouco menos de R\$ 263,3 milhões em janeiro de 2004 e chega a 2.406,4 milhões em junho de 2014. A partir dessa data, há uma estagnação do valor, com leve tendência de queda, que é revertida apenas em julho de 2016, para mais uma vez se iniciar um período de estagnação com baixa oscilação, que perdura até o início da pandemia. Em março de 2020, antes de os dados ficarem distorcidos pelo pagamento via Auxílio Emergencial, o valor disponibilizado foi de R\$ 2.505,4 milhões. O último mês do ano de 2021, já sem a distorção citada, registrou R\$ 3.255,4 milhões de repasse. Como consequência da inclusão maciça de beneficiários ocorrida em 2022 e da expressiva alta do valor médio pago por benefício, o valor repassado em outubro de 2022, mês do pleito eleitoral, chegou a R\$ 12.815,6 milhões. Essa alta, representa um valor 4 vezes maior que o disponibilizado em dezembro de 2021, e mais que 5 vezes o valor repassado no

último mês antes do início da pandemia. O expressivo aumento de injeção de recursos públicos em programa de transferência de renda, a poucos meses da eleição, contrariou a posição historicamente defendida pelo então presidente e seu ministro da economia, de se posicionar de maneira contrária a programas desse tipo.

Conforme citado, a distorção ocorrida nos últimos dois gráficos foi causada pelo pagamento via Auxílio Emergencial, e cabe fazer aqui um breve registro sobre o que foi esse programa. A partir de 2020, com o advento da epidemia de COVID-19, a crise econômica e social brasileira se agrava. As necessárias medidas restritivas que foram adotadas deixaram parcela considerável da população sem fonte de renda, principalmente aquela em situação de trabalho informal ou precarizada. Nesse contexto, houve forte pressão de diversos atores para que o governo instituisse medidas de proteção a essa parcela mais vulnerável. Após um breve período de discussões entre o parlamento e a cúpula do executivo federal, o Auxílio Emergencial foi instituído em abril de 2020. O objetivo foi o de fornecer proteção social durante o período de emergência de saúde pública, por meio de transferência direta de renda. Esse auxílio foi mais abrangente e mais robusto que o Bolsa Família, substituindo-o durante três meses e, mesmo com a volta do PBF, ele perdurou durante mais um período por meio de parcelas adicionais.

Outro adendo necessário é sobre o Programa Auxílio Brasil - PAB, anunciado em agosto de 2021 como sucessor do PBF. Esse novo programa durou por um curto período e foi descontinuado com a volta da Gestão Lula ao Governo Federal, em 2023, e a reinstauração do Programa Bolsa Família. Ainda que seu período de existência tenha sido curto, o PAB despertou diversas críticas, tanto em relação ao desarranjo que sua implementação improvisada promoveu em toda estrutura do SUAS (BRASÍLIA, 2022), quanto a aspectos mais estruturais, como o seu viés meritocrático que promovia a promoção pelo desempenho individual, justificando implicitamente a situação de pobreza como resultado de eventual falta de esforço do indivíduo.

O Auxílio Brasil, como estruturado, representa um retrocesso ao reforçar a lógica de desempenho, destacando o “esforço” individual para superação da pobreza; ao minimizar obrigações do Estado, por exemplo, no que concerne à criação de creches, estimulando as creches do setor privado; por estimular a inserção de adolescentes, jovens e adultos no mercado de trabalho com recebimento de *bônus* e sem proteção social; ao propor a substituição de entrevistadores sociais pelo acesso direto com uso de aplicativo, desconsiderando a ampla rede do Sistema Único de Assistência Social em todos os municípios brasileiros. (SILVA, 2022, p. 67)

Ao revisar a trajetória do bem-estar social da população brasileira no período aqui tratado, o economista Jorge Abrahão de Castro (2020) identifica três momentos distintos, que se adéquam aos dados apresentados acima. O primeiro período vai de 1990 a 2002, marcado por poucas alterações no quadro de exclusões sociais. O segundo, de 2003 a 2014, que se confunde com o período de implementação e ascensão do Bolsa Família, durante o qual ocorreram alterações positivas na qualidade de vida da população. E o terceiro momento começa em 2015, marcado pela volta da exclusão social, com destaque para o período a partir de 2019 até o momento de publicação do artigo em 2020, em que é relatada uma aproximação acelerada de uma situação de extrema vulnerabilidade social.

Portanto, nesse período de redemocratização do país houve um interstício de inclusão social no começo do século, mas prevaleceram as situações de exclusão social, até com a possibilidade no período recente de uma situação de barbárie social. Essa evolução demonstra as enormes dificuldades criadas pelas classes dominantes brasileiras em deixar estabelecer no país um bem-estar social cidadão, expectativa gerada pela CF-88 no início do processo de redemocratização. (CASTRO, 2020, p. 222)

A não concretização da possibilidade de uma situação de barbárie social no período recente, ao menos de maneira generalizada, se deve em grande parte pela estrutura de proteção social já implementada pelo SUAS, que demonstrou sua importância para a manutenção de padrões mínimos de existência. Por outro lado, as privações às quais grande parte da população brasileira é submetida, não apenas no período da pandemia, indicam que ainda há espaços nos quais essa estrutura precisa avançar, isso se pretendemos cumprir enquanto sociedade o fundamento da dignidade da pessoa humana, inscrito em local de destaque na nossa Constituição.

1.3 Análise neo-institucionalista de políticas públicas

Após o debate sobre a atuação do Estado por meio de políticas públicas, em especial as políticas de proteção social, passamos a expor uma breve crítica sobre o cenário contemporâneo de avaliação dessas políticas. Conforme exposto por Jannuzzi (2022), nos últimos tempos a avaliação tem se tornado um campo de investigação marcadamente positivista, como se as intervenções estatais fossem empreendimento estritamente técnico e apartadas da conjuntura na qual operam, livres de interesses políticos, protegidas contra valores socioculturais e em um

contexto institucional de neutralidade. Esse tipo de abordagem seria visto como positiva por parte significativa da comunidade envolvida, pois conferiria à avaliação uma neutralidade e um distanciamento das disputas existentes entre os interesses de políticos, sociedade e técnicos governamentais. Entretanto, essa suposta neutralidade é questionada pelo autor, sob os argumentos de que sempre haverá um marco teórico referencial e de que sempre serão adotados valores políticos na orientação das Avaliações. Soma-se a esses argumentos o reconhecimento de que as intervenções estatais não são isentas de receber influência da realidade que as cercam.

Ainda segundo Jannuzzi, esse movimento em direção ao tecnicismo tem afastado a abordagem da Avaliação daquelas normalmente empregadas na Ciência Política, na qual é possível identificar estudos com maior profundidade analítica sobre o objeto de estudo. Essa situação teria apartado os dois campos conexos de investigação, da mesma maneira que ocorreu entre a Política e a Gestão no campo da Administração Pública. Reconstruir o elo de ligação entre a avaliação e um modelo de análise mais interpretativa poderia trazer benefícios para o processo decisório de políticas públicas, e colaboraria para uma abordagem menos ingênua em relação ao contexto no qual essas políticas são gestadas e executadas.

Esta dissertação se alinha à busca pela inserção de um componente de análise mais interpretativa nas avaliações de políticas públicas e adota como ferramental teórico parte do conhecimento produzido pela escola de pensamento neo-institucionalista, que abordaremos a seguir.

Análises interpretativas de políticas públicas vêm sendo realizadas sob várias perspectivas ao longo das últimas décadas e, especialmente a partir do final dos anos 80, a chamada escola neo-institucionalista passou a exercer influência nesse campo. De fato, após a publicação do artigo de Peter Hall e Rosemary Taylor⁶, passou-se a aceitar o termo no plural, neo-institucionalistas, como uma denominação mais precisa, pois ao menos quatro grupos com trajetórias diferentes e independentes reivindicavam essa nomenclatura. Em comum, esses grupos conferem uma grande importância às Instituições e ao papel que estas possuem na determinação de resultados sociais e políticos. Como ponto divergente, cada um desses grupos possui uma visão diferente sobre o significado de Instituição. Veremos abaixo uma breve descrição dessas três escolas, a partir da concepção proposta pela dupla citada.

⁶ Hall, Peter A. e Taylor, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2003, n. 58 [Acessado 3 janeiro 2023], pp. 193-223. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Epub 18 Fev 2004. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.

O primeiro destes grupos é denominado de neo-institucionalismo da escolha racional. Esse grupo parte do pressuposto de que os atores fazem suas escolhas de maneira racional e utilitária, buscando maximizar a satisfação de suas preferências, em acordo com seus interesses pré-estabelecidos. Nesse cálculo estratégico, a expectativa do ator em relação ao provável comportamento dos demais atores é levado fortemente em consideração para a definição do seu próprio comportamento, pois ao se adiantar em relação ao movimento que seu adversário irá fazer, acaba por alterar seu próprio movimento. As Instituições, por sua vez, possuem peso nesse processo porque estruturam e estabelecem as regras das interações entre os atores, direcionando assim essas expectativas de comportamento que um possui sobre o outro. Por esse mecanismo, as Instituições possuem o poder de influenciar diretamente no resultado final, fruto da interação entre os atores e suas intencionalidades.

O segundo grupo é o do neo-institucionalismo sociológico, e nele se destaca a incorporação do componente cultural. O entendimento sobre o conceito Instituição incorpora, além dos aspectos formais tradicionalmente aceitos, como regras e procedimentos, outros aspectos mais subjetivos como sistemas simbólicos, padrões cognitivos e modelos morais. Essa concepção torna o conceito mais abrangente para esse grupo que para o primeiro. Uma consequência analítica dessa interpretação de viés cultural é que o peso da Instituição recai diretamente sobre o comportamento dos agentes pois, nesse modelo, existe uma expectativa coletiva em relação ao comportamento do ator, que acaba de fato, tendo suas possibilidades de ação limitadas por meio da coerção social. Nessa perspectiva, o comportamento é influenciado em um nível muito mais profundo que o preconizado pelos adeptos da escolha racional, e a Instituição ganha um papel ainda mais preponderante na determinação dos resultados.

O terceiro grupo ficou conhecido como neo-institucionalismo histórico, e se formou a partir da importância que davam às Instituições políticas oficiais em suas pesquisas, se contrapondo a escola behaviorista. Para eles, o Estado não seria um agente neutro, com a simples função de intermediar interesses diversos, mas uma Instituição complexa, capaz de influenciar o resultado da interação entre os atores. Com o passar do tempo, e mantendo a dinâmica analítica, o objeto de estudo desse grupo extrapolou o interesse no Estado, e passou a incorporar Instituições da sociedade civil como associações representativas de empregados e patrões, e outras organizações. Apesar desse foco, a relação entre Instituição e atores foi tratada de maneira mais genérica por esse grupo, ora adotando explicações mais próximas da

perspectiva utilitarista, assim como os neo-institucionalistas da escolha racional, ora adotando explicações mais próximas de uma perspectiva cultural, como o grupo da escola sociológica.

Para Perissinotto e Stumm (2017), em ensaio realizado a partir de uma revisão bibliográfica sobre esse tema, esses institucionalismos representam uma virada ideacional, pois passaram a defender que somente a inclusão das ideias dos atores políticos poderia explicar adequadamente os processos decisórios. Essa virada ideacional, entretanto, não teria se completado dentro dessas três escolas iniciais, porque apesar de terem o interesse renovado no impacto das ideias sobre os resultados políticos, ele não teria se traduzido em avanços teóricos e metodológicos. As ideias ainda teriam papel pouco importante, sendo as Instituições o ponto central da construção argumentativa. Alguns autores, com interesse em avançar no caminho do uso das ideias para analisar os processos decisórios, passaram a tecer críticas em torno das limitações de cada uma dessas escolas e buscaram ultrapassar esses limites, construindo uma nova forma de abordagem institucionalista.

Esse grupo teria formado uma quarta escola que passou a ser denominada de neo-institucionalismo discursivo. Ainda segundo os citados autores, a principal característica dessa escola, quando comparada às outras, é que o objetivo recai sobre as ideias propriamente ditas, ao invés da ênfase normalmente atribuída às instituições e coalizões políticas. Essa proposta confronta diretamente a noção utilizado pelo neo-institucionalismo racional e, em parte, pelo histórico, em que se propõe uma perspectiva dos interesses objetivos dos atores, derivados, quase que automaticamente de suas localizações estruturais. Os interesses, para essa nova interpretação institucionalista, são derivados da percepção que os atores têm acerca de si próprios e de sua posição no mundo, sendo, portanto, um processo de construção. Como resultado, essa proposta permite assumir que Instituições similares podem produzir efeitos muito diferentes, considerando que as crenças dos indivíduos que as compõem podem ser distintas entre si. Nessa perspectiva, é reconhecida a autonomia das ideias frente aos interesses.

Quadro 2 – Principais Características das Escolas Neo-institucionalistas

Escola	Principais Característica
Neo-institucionalismo racional	Atores fazem escolhas de maneira racional e utilitária. Instituições estruturam e estabelecem as regras das interações entre os atores, e por isso exercem influência no cálculo de suas ações.
Neo-institucionalismo sociológico	Valorizam o componente cultural na análise, como os sistemas simbólicos, padrões cognitivos e modelos morais. Ações dos atores são limitadas pela coerção social, na qual as Instituições possuem grande peso.
Neo-institucionalismo histórico	Contraopondo a escola behaviorista, reforçando a importância das Instituições políticas oficiais. Ao longo do tempo, incorporaram o interesse por Instituições da sociedade civil.
Neo-Institucionalismo discursivo	Radicaliza a utilização da chave analítica ideias. Valoriza a percepção que o indivíduo tem de si próprio e do mundo que o cerca, em contraposição ao local que ocupa nessa estrutura.

Fonte: Elaboração própria

1.4 Modelo dos 3 I – Instituições, Atores (Interesses) e Ideias

Das ferramentas de análise mais utilizadas pelas quatro escolas neo-institucionalistas, três chaves analíticas fundamentais podem ser identificadas: Atores (Interesses), Instituições e Ideias. Esses conceitos não apresentam uma novidade na Ciência Política, pois essas chaves há muito tempo vêm sendo utilizadas na análise da ação do Estado. A novidade, entretanto, consiste na defesa do uso integrado dessas três perspectivas analíticas sob um mesmo objeto de estudo, algo que passou a ser explorado de maneira sistemática apenas mais recentemente.

De uma maneira mais precisa, uma das principais características estabelecidas por essas três correntes da literatura contemporânea, especialmente a anglo-saxã, é ter insistido em três séries de variáveis ou três dimensões possíveis de análise, constituindo o que têm sido denominado de "três I". Essa expressão, normalmente designa o conjunto composto por três elementos que são as "Ideias", os "interesses" e as "Instituições". Essas noções às vezes podem ser denominadas de maneiras diferentes, como veremos, mas a utilização delas nos convida a ter um olhar sistemático sobre várias dimensões da análise, que muitas vezes ocorriam de maneira separada. (PALIER e SUREL, 2005, p. 7, tradução nossa)⁷

⁷ De manière plus précise, l'une des caractéristiques principales des problématiques soulevées par ces trois courants de la littérature contemporaine, spécialement anglo-saxonne, est d'avoir insisté sur trois

Segundo os acadêmicos franceses, o uso dessas ferramentas demonstrou que elas não são mutuamente excludentes, ao contrário, podem ser utilizadas eficientemente de maneira complementar umas às outras, e a interação dessas três perspectivas proporciona uma análise atenta à pluralidade de dimensões existentes na elaboração de políticas públicas. No entanto, a defesa do uso integrado dessas três variáveis não significa que eles defendam uma simetria de pesos a cada uma delas, ou que uma definição *a priori* deva ser estabelecida sobre como a dinâmica entre essas chaves ocorre. A decomposição da realidade a partir do uso dessas três perspectivas é o primeiro passo para uma análise posterior, onde a dinâmica de interação entre elas possa ser mais bem compreendida e, eventualmente, um fator preponderante possa ser identificado.

Feitas essas considerações, passaremos a discutir cada uma dessas ferramentas, e a delimitar o conceito adotado neste estudo para cada uma delas, sendo a categoria “Atores”, a primeira. No entendimento adotado para esta avaliação, a chave analítica “Atores”, muitas vezes também denominada de “interesses”, está vinculada às preferências racionais de um ator e à orientação para a maximização dos seus ganhos. Isso implica observar processos de negociação por meio da lógica dos custos e benefícios esperados pelos Atores, possíveis cooperações ou conflitos entre eles, suas capacidades de mobilização e ação, argumentos utilizados e compromissos assumidos. Assim, “Atores” são aqui entendidos como os agentes, coletivos ou individuais, que possuem interesses específicos sobre determinados temas, buscam exercer influência sobre as ações do Estado e possuem alguma relevância no debate público. Nessa concepção, podem ser citados como exemplos de Atores os partidos políticos, representações trabalhistas e patronais, movimentos sociais e políticos, burocratas, mídia, organizações não governamentais, técnicos especialistas e agrupamentos em geral que defendam um interesse comum e possuam um nível mínimo de articulação interna.

A concepção de instituição aqui adotada também está mais próxima da definição utilizada pelo neo-institucionalismo da escolha racional, voltada para os aspectos formais. Dessa maneira, o arcabouço institucional é entendido como o conjunto de macroestruturas, regras e ferramentas, que foram construídas socialmente e consolidadas ao longo do tempo,

séries de variables ou trois dimensions possibles pour l’analyse, formées par ce que l’on appelle parfois les « trois I ». Par cette expression, on désigne habituellement les trois ensembles d’éléments que sont les « idées », les « intérêts » et les « institutions ». Ces notions sont parfois diversement substantivées, on le verra, mais leur utilisation invite à s’intéresser de manière systématique à plusieurs dimensions souvent séparées de l’analyse.

sendo utilizadas para intermediar a relação entre os atores e guiar a ação do próprio Estado. Essa perspectiva traz um elemento de historicidade para a análise, além de permitir verificar as características institucionais capazes de influenciar o processo de decisão. Importante salientar que as Instituições não são aqui entendidas apenas como fatores de constrangimento para a ação dos Atores e do Estado, mas podendo atuar também sob uma óptica positiva, como fornecedoras de recurso, estrutura e detentoras de um conhecimento coletivo acumulado de experiências passadas. Como componentes desse conceito podemos citar os três poderes da República, os Entes federados, a própria Constituição Federal de 1988, a legislação, os regramentos infralegais reconhecidos oficialmente, o CadÚnico e outras ferramentas que permitem a operacionalização de diversas políticas públicas.

A chave analítica “Ideias” é a que apresenta o maior grau de abstração, e por isso é a que apresenta o maior grau de dificuldade para caracterização. Inicialmente, cabe ressaltar que as Ideias, que possuem uma dinâmica de movimento que parte do coletivo e vai em direção aos Atores, não se confundem com as intenções, que possuem uma dinâmica inversa, partindo dos Atores e seguindo em direção à coletividade. O sociólogo Jhon L. Campbell, no artigo intitulado IDEIAS, POLÍTICAS E POLÍTICA PÚBLICA (2002), traz uma definição inicial bastante abrangente para esse conceito, que engloba teorias, modelos conceituais, normas, visões de mundo, estruturas, crenças baseadas em princípios e outros. Porém, entendemos que a principal contribuição desse trabalho foi a realização de um mapeamento e classificação de diferentes tipos de Ideias, que foram identificadas pelo autor por meio da análise de publicações de diversos pesquisadores dessa área.

Das classificações de Ideias propostas, destacamos a de “paradigmas cognitivos e visões de mundo”, por entender que essa é a que melhor dialoga com o objeto de estudo dessa dissertação. Essa classificação define a “ideia” enquanto visão de mundo predominante em determinada sociedade e em determinado período, e como essa preconcepção condiciona os Atores que participam do processo de construção de políticas nas possibilidades a serem escolhidas. Aquilo que está assentado como uma obviedade para os atores não chega a ser ao menos questionado, restringindo assim as possibilidades que os formuladores de políticas considerarão. Para exemplificar essa situação, reproduzimos o caso registrado pelo sociólogo em seu trabalho:

Por exemplo, Esping-Andersen (1999) alega que diferentes suposições sobre as tarefas que as famílias realizam para seus membros, afetavam a variedade de programas estaduais de bem-estar social criados após a Segunda Guerra Mundial na Europa. Nos países Católicos do Sul da Europa, formuladores de políticas consideravam óbvio que a família realizaria determinadas tarefas elas mesmas, como providenciar o cuidado de crianças. Logo, formuladores de políticas não ofereciam creches ou programas de licença maternidade porque presumiam que as famílias não necessitariam desses. Nos países escandinavos com diferentes sistemas familiares, formuladores de políticas não fizeram tais suposições e ofereciam amplos programas de cuidado com as crianças. (CAMPBELL, 2002, p.22, tradução nossa)⁸

A partir dessas ponderações, definimos o conceito de Ideias como o espectro conceitual formado por um conjunto de valores públicos ou civilizatórios que permeiam uma determinada sociedade, em um determinado lapso temporal, podendo ainda serem definidas como representantes do “espírito do tempo”, expressão traduzida do termo em alemão *zeitgeist* (JANNUZZI, 2022).

Quadro 3 – Principais características dos Atores, Instituições e Ideias

Chave Analítica	Característica	Exemplos
Atores	Agentes com interesses específicos sobre determinados temas e com alguma relevância no debate público	Partidos políticos Sindicatos Movimentos sociais
Instituições	Conjunto de macroestruturas, regras e ferramentas, construídas socialmente e consolidadas ao longo do tempo	Entes federados 3 poderes da república Constituição Federal
Ideias	Conjunto de valores públicos ou civilizatórios que permeiam uma determinada sociedade em um determinado lapso temporal. O espírito do tempo	Paradigmas cognitivos Visões de mundo

Fonte: Elaboração própria

⁸For instance, Esping-Andersen (1999) argues that different assumptions about the tasks families perform for their members affected the range of welfare state programs created after the Second World War in Europe. In Southern Europe’s Catholic countries, policy makers took for granted that the family would perform certain tasks for itself, such as providing childcare. Hence, policy makers did not provide daycare or maternity-leave programs because they assumed that families would not need them. In Scandinavian countries with different family systems, policy makers made no such assumption and supplied extensive childcare programs.

CAPÍTULO 2. ASPECTOS CARACTERIZADORES PARA ENTENDIMENTO DO PROGRAMA BOLSA CIDADANIA

Após debatermos o arcabouço teórico que embasa a pesquisa, passamos neste capítulo a apresentar os dados do programa que é objeto da avaliação. Duas fontes principais foram utilizadas para a obtenção desses dados. A primeira é a documental, incluindo o registro em vídeo de uma audiência pública, que possibilitou realizar a análise do discurso de diversos atores que participaram do debate. Os sítios na internet dos poderes executivo e legislativo foram importantes fontes de informação, permitindo o acesso ao projeto de lei do programa, decretos, atas e outros documentos que, em conjunto, apresentam um panorama sobre a trajetória do Bolsa Cidadania, desde sua proposição pela Prefeitura, passando pela aprovação na Câmara de vereadores e posterior regulamentação da execução. Além do material acessado virtualmente, a equipe da Prefeitura disponibilizou alguns documentos físicos, que foram de grande valia para a avaliação empreendida neste trabalho.

A outra fonte de dados foi obtida diretamente em campo, em uma visita de dois dias ao município, com a aplicação de entrevistas semiestruturadas a pessoas chaves do processo estudado. Essa visita foi essencial para se aproximar da realidade na qual o programa é executado, pois proporcionou o conhecimento *in loco* da estrutura da Prefeitura e possibilitou o contato com profissionais que atuam diretamente no Programa. As entrevistas tiveram como principais objetivos resgatar o histórico do processo de implementação do Bolsa Cidadania. Para evitar que o roteiro ficasse demasiadamente extenso, e considerando que os entrevistados possuíam trajetórias diferentes nesse processo, foram elaborados dois roteiros distintos de entrevistas semiestruturadas, um para cada objetivo específico.

Para realizar a análise do contexto institucional, político e ideacional no qual o Programa Bolsa Cidadania foi elaborado, foi desenvolvida uma metodologia que se iniciou com a construção do **Quadro 4**, onde podem ser identificadas cada uma das três chaves analíticas na primeira coluna. Ao lado delas, na segunda coluna, foi expresso o objetivo analítico a ser alcançado por cada chave. Por fim, na terceira coluna, foram expostas as hipóteses temáticas relevantes, identificadas a partir da leitura dos documentos do Programa. A partir dessas três colunas, foi elaborada uma pergunta para cada hipótese e, com essa primeira versão de bateria de perguntas, passou-se a trabalhar a dinâmica da entrevista, ordenando as perguntas de maneira a deixar o fluxo dos temas coerente e fluído. Após ajustes gerais, que unificou algumas questões

e criou outras, chegou-se à formatação final do Roteiro de Entrevista 1 (APÊNDICE A). Com o roteiro pronto, foi acrescentada a quarta coluna ao quadro, finalizando o mapeamento que permite vincular a pergunta realizada à hipótese levantada, e esta à chave analítica utilizada. Esse trabalho prévio possibilitou o levantamento de dados *in loco* de maneira estruturada para a respectiva análise contextual do Programa Bolsa Cidadania.

Esse roteiro foi aplicado a uma pessoa da alta gestão municipal, que participou do processo de elaboração da proposta de lei e da articulação para aprovação pela Câmara dos Vereadores. Para manter o anonimato da fonte, ela será identificada como Gestora.

Quadro 4 – Hipóteses e perguntas sobre o contexto institucional, político e ideacional

Chaves Analíticas	Objetivo	Hipóteses	Pergunta
Arcabouço institucional	Identificar o arcabouço institucional envolvido no processo, e como ele foi utilizado.	CF88	12
		CadÚnico	3
		Bolsa família	3, 11
		Comitê municipal de monitoramento e avaliação	14
Atores e interesses	Identificar os atores envolvidos, quais posições defenderam e como atuaram.	Movimentos sociais	6, 7
		Sociedade civil organizada	6
		Executivo	3, 5,6
		Câmara	7
		Partidos políticos	7
		Mídia	8
Ideias e valores socioculturais	Identificar o <i>zeitgeist</i> que influenciou o processo.	Essencialidade da alimentação	9
		Disputa: Estado mínimo e Estado provedor	9
		Disputa: focalização e universalidade de benefícios	9
		Pandemia: necessidade de atuação do Estado	10
		Crise econômica e social a partir de 2015	4
		Consolidação de programas de distribuição de renda	11

Fonte: Elaboração própria.

No “Roteiro de Entrevista 2 – Levantamento de Aspectos Operacionais do Programa” (Apêndice B) as questões foram voltadas para a reflexão sobre a estrutura utilizada para a execução e o fluxo do processo. Esse roteiro foi aplicado de maneira conjunta a um grupo de três servidores, que atuam diretamente com a execução do programa. Para manter o anonimato da fonte, elas serão identificadas como Coordenadora, Gerente e Técnica.

Para ordenar esse conjunto de dados, o capítulo foi dividido em duas seções. A primeira traz uma visão geral sobre a cidade de Araraquara, buscando situar o território em que o programa foi implementado, com os dados gerais do município, sua evolução histórica, aspectos sociais e econômicos.

A segunda seção traz o histórico do programa, com destaque para a Audiência Pública que ocorreu na Câmara Municipal, movimentou diversos setores da sociedade e promoveu extenso debate sobre a aprovação ou não do então projeto de lei. Um resumo desse importante momento no histórico do Programa Bolsa Cidadania é apresentado em um quadro síntese com trechos selecionados do discurso de todos os munícipes participantes, realçando as diferentes posições adotadas em relação à aprovação ou não do projeto.

2.1 Caracterização socioeconômica de Araraquara/SP

Araraquara é um município localizado na região central do estado de São Paulo, distante cerca de 270 km da capital, com uma população de 231.159 habitantes em 2023 (SEADE). O histórico da atual cidade, conforme descrito por Demarzo (2019), teve origem no início do século XIX com a fixação de famílias que exerciam atividades pecuárias na região. Próximo à virada para o século XX, o núcleo urbano passou por uma aceleração de seu desenvolvimento econômico e social com a chegada da ferrovia e a recepção de diversos imigrantes, o que impulsionou o número de habitantes no local. Nesta época a cidade estava inserida no ciclo do café, que fomentou a economia e trouxe riqueza para a região. Esse período durou até 1929, quando houve a crise desse tipo de cultura, obrigando os produtores a buscar formas alternativas de investimento.

Nos dias atuais, segundo dados da Fundação SEADE, a cidade conta com uma economia diversificada, sendo que em 2019 o setor de serviços era o mais expressivo em valor adicionado. O comércio e a indústria eram os próximos setores em importância, com números equivalentes. O setor agropecuário demonstrava pouca relevância no conjunto. Os dados são condizentes com

o alto nível de urbanização do município, que atingiu 97,16% da população no ano de 2021, e estão muito próximos da média estadual.

A infraestrutura da cidade conta com uma rede de faculdades privadas e públicas, a exemplo do campus da Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), que oferta cinco diferentes cursos de graduação, além de programas de mestrado e doutorado. Na área da saúde, os dados disponibilizados pelo SEADE apontam que havia uma disposição de 4 médicos para cada mil habitantes em dezembro de 2021, número que, segundo o Conselho Federal de Medicina, supera a média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 3,5 por mil habitantes. O atendimento da assistência social, conforme divulgado pelo sítio da Prefeitura, é ofertado por meio de unidades do CRAS, CREAS, Centro POP e outros equipamentos, que ficam sob a gestão da Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Sob o aspecto da vulnerabilidade social o município apresentava em março de 2021, em meio a um dos períodos mais intensos da crise da COVID-19, o número de 14.866 famílias inscritas no CadÚnico em busca de programas sociais, das quais 6.368 famílias se encontravam em situação de pobreza ou extrema pobreza (ARARAQUARA, 2019b), entendidas como aquelas que possuíam renda per capita entre R\$ 89,01 a R\$ 178,00 e de até R\$ 89,00, respectivamente.

Tabela 1 - Síntese dos dados gerais de Araraquara/SP e do Estado de São Paulo

Temas		Araraquara	Estado de SP	Atualização
População	População Total	231.159	45.404.900	2023
	Grau de Urbanização	97,2%	96,6%	2023
	População com Menos de 15 Anos	16,24%	18,77%	2021
	População com 60 Anos ou Mais	18,15%	15,75%	2021
Dados Vitais e Saúde	Taxa de Natalidade	11,5 (por mil)	13,09 (por mil)	2019
	Taxa de Mortalidade Infantil	6,92 (por mil)	10,93 (por mil)	2019
Educação	Taxa Analfabetismo População ≥ 15 Anos	3,62%	4,33%	2010
Infraestrutura Urbana	Coleta de Lixo	99,96%	99,66%	2010
	Abastecimento de Água	99,43%	97,91%	2010
	Esgotamento Sanitário	98,89%	89,75%	2010
Economia	PIB	R\$ 10 bilhões	R\$ 2.348 bilhões	2019
	PIB per Capta	R\$ 44.368,00	R\$ 52.992,00	2019
	Agropecuária em Total de Valor Adicionado	1,11%	1,71%	2018
	Indústria em Total de Valor Adicionado	20,19%	21,12%	2018
	Serviços em Total de Valor Adicionado	78,10%	77,17%	2018
	Rendimento Médio do Total de Empregos Formais	R\$ 2.765,99	R\$ 3.510,79	2019

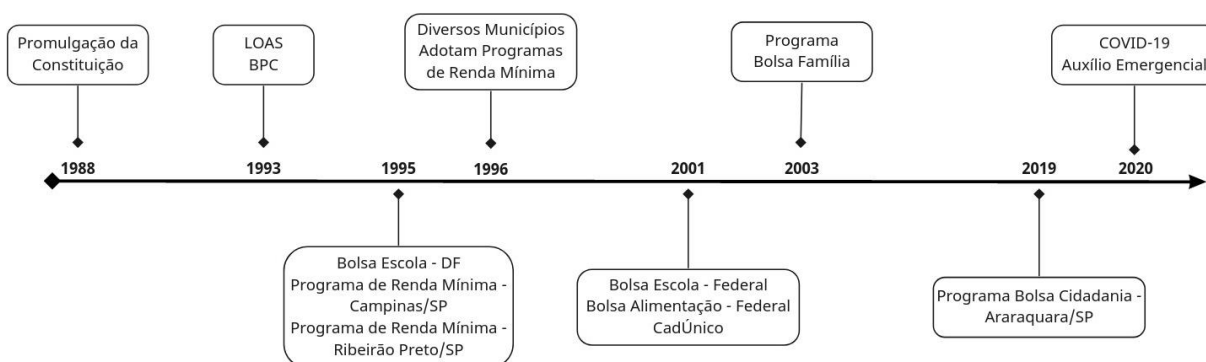
Fonte: Elaboração própria com dados do SEADE

2.2 Histórico do Programa Bolsa Cidadania

Com a percepção de aumento do número de famílias em situação de vulnerabilidade social na cidade ao longo dos últimos anos da década de 2010, sentido principalmente pela rede de assistência social, a Prefeitura Municipal de Araraquara elaborou um programa de renda mínima e inclusão produtiva, com o objetivo de propiciar para essa parcela da população o acesso aos direitos sociais preconizados pela Constituição, principalmente o direito à alimentação. Conforme relatado pelas pessoas entrevistadas, a iniciativa foi liderada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social em conjunto com a Secretaria

Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Econômico, contando também com a participação de membros da área da Saúde, Educação, Direitos Humanos, Participação Popular, além do envolvimento direto do Prefeito. Como resultado desse esforço, foi protocolado pelo chefe do executivo na Câmara Municipal de Araraquara, em 11 de abril de 2019, a primeira versão do projeto de lei que dispõe sobre a instituição do Programa Municipal de Transferência de Renda e incentivo à Inclusão Produtiva – Bolsa Cidadania.

Figura 2 – Linha do Tempo de Programas Sociais



Fonte: Elaboração própria

O desenho do programa será detalhado no Capítulo 3, mas, para seu entendimento inicial, vale destacar que o acesso a ele acontece em turmas, e a participação é limitada por um período de 6 meses, com possibilidade de prorrogação por igual período. A primeira turma de participantes do Bolsa Cidadania foi anunciada oficialmente em 12 de setembro de 2019, reunindo 145 famílias, às quais foram somadas posteriormente outras 02, totalizando 147. Em primeiro de agosto de 2023, o Programa já recepcionava sua 7ª turma, com 250 novos beneficiários, totalizando 1.133 pessoas que haviam participado do programa desde seu início, sendo que 316 delas permaneciam ativas, recebendo o benefício naquele momento. O Valor inicialmente disponibilizado pelo Bolsa Cidadania variava entre 02 e 12 Unidades Financeiras Municipais – UFM, a partir do Decreto Municipal nº 13.255, de 10 de julho de 2023, o piso foi atualizado para 03 unidades. O valor de cada UFM normalmente é atualizado anualmente, e durante o ano de 2023 ele era equivalente a R\$ 70,20.

Tabela 2 – Quantidade de beneficiários por turma do Programa Bolsa Cidadania

Turma	Data de Início	Quantidade de Famílias Beneficiadas
1	12/09/19	147
2	29/10/19	201
3	05/03/20	163
4	16/09/20	136
5	25/09/20	94
6	18/11/21	142
7	01/08/23	250
TOTAL		1133

Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela PM de Araraquara

Diferentemente da maioria dos projetos de leis municipais, o debate sobre a aprovação ou não do programa extrapolou o diálogo usual envolvendo vereadores e representantes da Prefeitura, e acabou por envolver toda a cidade, opondo os que defendiam a proposta e os que eram contrários a ela. O ápice desse debate se deu com a realização de uma audiência pública em 09 de maio de 2019 na Câmara Municipal, de requisição do vereador da base governista Paulo Landim – PT, e que contou com a participação expressiva da sociedade civil e dos demais vereadores (ARARAQUARA, 2019b). O registro em vídeo dessa audiência, arquivado naquela casa legislativa e disponibilizado pela TV Câmara de Araraquara na plataforma de vídeos online YouTube, é peça fundamental para compreender o contexto ideacional, político e institucional em que se desenvolveu a formatação do Programa Bolsa Cidadania.

A AUDIÊNCIA PÚBLICA

A mesa dos trabalhos da Audiência sobre o Programa Bolsa Cidadania foi presidida pelo vereador Tenente Santana - PMDB, presidente da Câmara Municipal, e composta pelo Prefeito Edinho da Silva – PT; Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social Jacqueline Pereira Barbosa; Coordenadora Executiva de Trabalho e Economia Criativa e Solidária Camila Capacle Paiva; e Vereador Paulo Landim – PT. No plenário estavam presentes outros onze vereadores, que somados àqueles que compunham a mesa, totalizavam quinze representantes de um total de dezoito legisladores municipais. Ainda no plenário, compareceram como representantes do poder executivo a Secretária de Comunicação Priscila Luiz, o Secretário de Cooperação dos Assuntos de Segurança Pública Coronel João Alberto

Nogueira Júnior, a Secretária da Educação Clélia Mara Santos, o Secretário de Esportes e Lazer Everson Miguel Inforsato, a Secretária de Gestão e Finanças Juliana Agatti, a Secretária de Planejamento e Participação Popular Maria José Scárdua e a Presidente do Fundo Social de Solidariedade Cidinha Silva. O plenarinho, espaço destinado ao recebimento do público em geral, atingiu sua lotação máxima e o saguão da Câmara acolheu os demais munícipes que assistiram ao debate por meio de transmissão em um telão, tendo o direito de fala assegurado. A duração foi de aproximadamente 03h30.

O primeiro bloco contou com a apresentação da Secretária Jacqueline sobre o contexto de crise enfrentado pelo país e pelo município, trazendo dados econômicos, como a queda da renda per capita brasileira, e dados sociais do CadÚnico, que atestam a crise social vivida naquele momento. Além dos números, foi enfatizada a dificuldade cotidiana da rede de assistência municipal em tratar a alta demanda, o que teria gerado a necessidade de se criar o novo programa em debate. A Secretária também apresentou as características gerais da proposta, como público-alvo e valores, sendo complementada pela apresentação da Coordenadora Executiva Camila Capacle, que explorou em maiores detalhes os aspectos de inclusão produtiva que se pretendia implementar, especialmente a estratégia de inclusão por meio da economia solidária.

Nós temos um contexto nacional e nós temos uma realidade no município, que se dá através de análise de dados. Anterior a isso, que nos mobilizou a pensar o programa, é a realidade das unidades nos bairros de Araraquara, onde temos tido um aumento da procura dessas famílias, que não estão conseguindo dar conta das suas necessidades básicas. Esse foi o primeiro fator que levou a equipe da secretaria de assistência social a pensar em alternativas para essa situação. A partir dessa demanda, do aumento dessa demanda, foi que nós fomos então olhar para os dados nacionais e para os dados do Cadastro Único e assim, neste contexto, a equipe técnica da Secretaria de Assistência, junto com (a Secretaria de) Desenvolvimento Econômico, a partir da economia solidária, propôs ao Prefeito esse programa que se desenha. (JACQUELINE PEREIRA BARBOSA)

A dinâmica da audiência teve sequência com um bloco de perguntas dos munícipes, respondidas pelo Prefeito, que aproveitou para fazer suas considerações e a defesa do Projeto. O terceiro e último bloco contou com mais questionamentos e considerações de munícipes, bem como questionamentos de alguns vereadores presentes, sendo novamente respondidas pelo Prefeito, contando também com a participação da Secretária e da Coordenadora Executiva.

Esse programa tem um pressuposto que é o pressuposto do combate à fome. Ou seja ele se organiza em função de um objetivo que é o combate à fome.

...

Não existe política pública sem investimento, isso pra mim não é gasto, recuperar o ser humano é investimento não é despesa. Criar oportunidades pra quem nunca teve oportunidade é investimento não é despesa. Romper com a humilhação da fome, é investimento não é despesa. Só sabe o que é a humilhação da fome quem conviveu com a fome. A fome ela não é figurativa, abstrata, é concreta, ela dilacera as famílias. Quando uma mãe acorda de manhã e não sabe o que vai pôr na mesa pro filho se alimentar, isso é violência, pois dilacera a família, dilacera a mãe, o pai. Destrói as relações familiares. (EDINHO SILVA)

Com o intuito de possibilitar a análise do extenso debate ocorrido, elaboramos a tabela abaixo com todas as pessoas que realizaram o uso da fala, apontando a qualificação de cada uma (ocupação, Entidade que representa e/ou histórico com o tema) e os trechos considerados mais importantes do discurso para os fins desse estudo. Ainda que a fonte de dados utilizada seja pública, optamos por identificar os participantes apenas como munícipes e atribuir um número para cada um deles, para evitar a exposição dos mesmos. Dos 19 munícipes que se pronunciaram durante a Audiência, 12 se posicionaram de maneira abertamente favorável, 06 apresentaram um viés negativo, apesar de não se posicionarem abertamente de maneira contrária, e uma pessoa não foi possível definir. Representando assim, aproximadamente, 2/3 de falas favoráveis e 1/3 de falas contrárias.

Após a realização da Audiência, para incorporar parte das sugestões colocadas e contemplar solicitações de grupos resistentes ao projeto, foi protocolada nova versão do projeto de lei, incorporando ao programa o pagamento do benefício via cartão alimentação, criação de um comitê externo de fiscalização, formado por membros oriundos dos conselhos municipais, e a previsão de incentivo tributário para as empresas que empregarem beneficiários do programa. Para detalhar o funcionamento do programa foram estabelecidos decretos municipais, após a aprovação de sua lei pela Câmara local.

Quadro 5 –Municípios e suas falas na audiência pública sobre o Bolsa Cidadania

Orador	Qualificação	Trechos Selecionados da Fala
Município 1	Administradora Pública Experiência anterior com programa de transferência de renda	“A economia solidaria é um programa muito bom, que eu acredito que todos os governos deveriam pensar, por conta da dignidade da pessoa.” “Mas a minha preocupação é isso, como vai ser esse controle dessas pessoas que vivem na nossa região ao saber que esse programa vai auxiliar, como vai ser esse controle migratório pra nossa cidade.”
Município 2	Ex-Secretária de assistência social em Bariri/SP	“Quem trabalha com isso tem um choque de realidade muito grande e a gente aprende a atender o que é a pobreza em si. Não poder escolher o que vestir, o que comer, não poder dar o mínimo de comida suficiente pro seu filho.” “Fui informada desse projeto e fiquei muito encantada, realmente com uma esperança na Assistência Social Municipal”
Município 3	Desempregada	“Eu vivo num momento que eu tenho três filhos e não tenho emprego, as pessoas fecham as portas, só criticam” “Quando fiquei sabendo desse projeto fiquei feliz, porque hoje em dia várias pessoas estão querendo fazer bolo de pote, trabalhar dentro de casa, mas como fazer sendo que não tem verba, não tem dinheiro, não tem como começar. A gente tá numa situação que a gente não tá tendo oportunidade, então eu sou a favor (do projeto).” “Quem tem o poder de decidir tem que pensar nas crianças que estão passando fome.”
Município 4	Empresário da construção civil	“O programa não prevê uma contrapartida. Óbvio q se a pessoa que for ser assistida for um idoso, uma pessoa que estiver enferma, obviamente não tem condição de trabalhar, mas se a pessoa estiver apta ao trabalho porque não uma contrapartida de meio período pra que essa pessoa trabalhasse ou nas entidades de Assistência Social de Araraquara” “Ou trabalhar na limpeza da cidade. O melhor programa social que existe inegavelmente é o trabalho.”
Município 5	Não se identificou	“Como vai ter imigração, que com certeza virá de pessoas com vulnerabilidade, de fora de Araraquara, vai ocorrer que não só nós não vamos conseguir erradicar a fome como nós vamos trazer um grande número de pessoas de outros municípios que não tem condição de se sustentar para cá. Nós, municípios, vamos ter que pagar. Então vamos ter que aumentar o ITBI, o ISSQN, o IPTU, e se aumentar nós vamos expulsar todo o setor da construção civil de Araraquara e destruir o setor hoteleiro.”
Município 6	Não se identificou	“Se toda vez a Prefeitura, for dar uma bolsa auxílio pra essas pessoas, tenho certeza de que vai tirar um pouco de muitos, não digo todos, mas de alguns, que vão ficar até mesmo com preguiça de procurar emprego, com preguiça de buscar conhecimento, a gente sabe que tem muitas pessoas que são assim.” “Edinho, parabéns pela alternativa de ajudar essas pessoas, tenho certeza de que muitas pessoas realmente estão precisando, mas continuar o trabalho de fiscalizar, não abre mão”
Município 7	Professor e Representante do Partido da Causa Operária – PCO	“Nós do Partido da Causa Operária estamos aqui para manifestar o apoio ao projeto” “Entendemos que toda iniciativa que vai no sentido de melhorar as condições do povo que tá sofrendo muito devido a todos os ataques que têm acontecido nos últimos 6 anos com o golpe de estado, nós apoiaremos”
Município 8	Ex-morador de rua Coordenador de associação de assistência social	“Sou da associação São Pio, sou uma prova viva que esses programas funcionam, eu morava nas ruas, fiquei mais ou menos uns 12 anos na rua, quando a associação me apoiou.” “Hoje eu sou coordenador da Associação São Pio, ajudo outras pessoas que precisam e tem 40 pessoas lá embaixo (no saguão da Câmara) querendo esse apoio.”
Município 9	Estudante – Representante do PSOL	“Somos favoráveis ao projeto, mas achamos q tem muitos dados concretos faltando pra que ele seja realmente efetivado e aprovado.” “Sobre a isenção fiscal pra empresários que colaborarem com a situação atual, eu acho um absurdo, um prefeito de

		um partido de esquerda, fechar junto com deputado do NOVO, da direita, pra dar isenção fiscal pra empresário,
Munícipe 10	Ex-beneficiária do programa frente da cidadania (Programa local de Inclusão Social)	“Com uma imensa satisfação que nós, da equipe da frente da cidadania, viemos apoiar o novo programa bolsa cidadania” “Esse programa Frente da Cidadania nos ajudou a levantar a nossa autoestima e ganhamos confiança. O programa Frente da Cidadania trouxe para todos nós confiança em si mesmo, e esse desenvolvimento emocional, organização em nosso lar, credibilidade, condições financeiras e capacitação”
Munícipe 11	Jornalista	“Sou jornalista cidadão, crítico mas parabeno o projeto. Esse projeto me representa, principalmente quando coloca que haverá uma comissão externa à prefeitura, e dar isenção para quem contratar esse pessoal.”
Munícipe 12	Não se identificou	“Como será feita a fiscalização desse termo de compromisso q vai ser assinado (contrapartidas dos beneficiários)?”
Munícipe 13	Empresário	“Meu sogro sempre me ajudou com algumas coisas. Ele falava não vou ajudar em tudo que você precisa, se não você vai se acomodar.” “O que magnifica o indivíduo é o trabalho, é a autossuficiência.” “Primeira coisa que precisaria fazer, era com que uma lei municipal pudesse ser feita pra que essa família pudesse receber através de um serviço, não simplesmente através de um programa.”
Munícipe 14	Ex-Assistente Social na Prefeitura Municipal de Araraquara e voluntária em Entidades Sociais	“Não poderíamos deixar de nos entusiasmar com o projeto, e ver a importância que ele tem de integrar políticas, promover ações que resgatem a dignidade dessas pessoas” “A nossa maior preocupação é essa né, a porta de entrada é enorme, mas precisa ver se a porta da saída é da mesma largura”
Munícipe 15	Publicitário	“Certamente o trabalho é a estratégia para combate à pobreza. E nós não estamos observando um trabalho nesse sentido pela Secretaria do trabalho e Desenvolvimento Econômico.” “Nós somos favoráveis ao auxílio, desde que haja comitê externo.”
Munícipe 16	Ex-beneficiário de projetos sociais	“Eu sei o que é fome, eu sei o que é isso, catei papelão, carpi cana.” “A única forma de tirar essa pessoa dessa realidade é mostrar para ela os caminhos, ensinar a chegar no rio. Não adianta dar uma vara, uma linha, anzol e uma isca se a gente não tem acesso ao rio” “Esse programa vai dar acesso ao rio.”
Munícipe 17	Empresária Representante de instituição assistência social	“Vivo o dia a dia com duas situações. Eu tenho uma empresa que tem 32 funcionários que são registrados, têm todos os cartões de alimentação e faço parte da Associação São Pio.” “Tem muita família passando fome em Araraquara.” “Mas (dizem que) fiscalização tem que ter, todo um controle. Mas gente, nada é perfeito... se 10%, 20% dessas famílias forem realmente tiradas da fome, já valeu a pena o projeto.”
Munícipe 18	Empresário Representante do Partido NOVO;	“minhas considerações ao prefeito que atendeu o pedido gentilmente do nosso presidente do NOVO, de inclusão de algumas pautas no projeto” “Esse programa é do povo e será o povo que vai pagar. Como dizia Margaret Thatcher: não existe dinheiro público existe dinheiro dos pagadores de impostos.” “Enquanto partido não somos contra o projeto, entendemos que a propositura está incompleta e padece de falta de controle por parte da sociedade.”
Munícipe 19	Não se identificou	“Não sou contra o combate à fome, mas nós precisamos chegar à raiz do problema. A fome só existe no Brasil por conta de uma palavra e atitude, que é a corrupção.” “A contrapartida, ela é a longo prazo, mas qual é a contra partida de curto prazo?”

Fonte: Elaboração própria a partir do vídeo da Audiência Pública sobre o Bolsa Cidadania

CAPÍTULO 3. ANÁLISE DO CONTEXTO IDEACIONAL, POLÍTICO E INSTITUCIONAL DO BOLSA CIDADANIA

Este capítulo realiza a análise dos dados apresentados no capítulo anterior, a partir da utilização do ferramental teórico exposto no capítulo 1, chegando-se assim ao contexto Ideacional, Político e Institucional no qual o Programa Bolsa Cidadania foi gerado. A primeira seção utiliza a chave analítica Atores para a análise contextual, indicando aqueles que foram considerados os cinco principais atores desse processo, detalhando as intencionalidades de cada um deles a partir da análise de seus discursos.

A segunda seção é dedicada à análise sob a perspectiva da chave analítica Instituições, identificando e explorando o arcabouço institucional nacional que mais influenciou a elaboração do programa e o arcabouço institucional local, que estabeleceu o seu desenho e as regras sobre seu funcionamento.

A terceira e última seção analisa o contexto sob a perspectiva da chave analítica Ideias, buscando estabelecer quais foram as principais ideias em debate durante o processo de elaboração/implementação do programa. Por fim é identificada a ideia que foi capaz de gerar uma espécie de consenso tácito em torno dela, sendo aceita pelo conjunto dos participantes do processo.

3.1 A disputa entre os atores na estruturação do Bolsa Cidadania

A partir da análise dos discursos proferidos durante a Audiência Pública (QUADRO 5), e das entrevistas realizadas, conseguimos identificar 5 diferentes atores coletivos que participaram desse processo, possuindo interesses próprios e posições distintas em relação ao tema, sendo eles: 1) Gestão do Poder Executivo Local, representado pelo Prefeito e sua equipe, favoráveis ao projeto; 2) Entidades Assistenciais, representadas pelos Municípios 8, 14 e 17, favoráveis ao projeto; 3) Público Alvo, representado pelos Municípios 3, 8, 10 e 16, favoráveis ao projeto; 4) Empresários, representados pelos Municípios 4, 5, 6 e 13, resistentes ao projeto; e 5) Vereadores.

Nem todos os oradores da Audiência Pública puderam ser relacionados a algum grupo, pelo fato de não se identificarem e por não proferirem um discurso que claramente se alinhava a alguma das linhas de discurso identificadas. O Município 8 é identificado no grupo das Entidades Sociais e no do Público-alvo, essa participação simultânea é possível porque esses

dois grupos tiveram o posicionamento e o discurso bastante alinhados durante a discussão, sendo possível fazer parte de ambos e manter a coerência. Os Múncipes 5 e 6, apesar de não declararem sua ocupação, foram inseridos na categoria Empresários pelo fato do discurso que fizeram estar alinhado aos daqueles que se declararam como tal.

O caso da múnice 17 (QUADRO 5) é emblemático na definição dos atores, pois ela inicia sua fala afirmando viver duas situações distintas, por ser empresária e por estar vinculada a uma entidade de assistência social. O fato de sentir a necessidade de declarar essa “dupla atuação” demonstra a divisão que se criou entre esses dois grupos, o primeiro se mostrando resistente à aprovação do projeto e o segundo demonstrando apoio. Essa situação torna a participante uma figura inicialmente ambígua, portadora de legitimidade para participar de ambos os grupos que, naquele contexto, estão em lados opostos. Essa ambiguidade se resolve prontamente, no momento em que ela adota o discurso utilizado pelas entidades assistenciais, enaltecendo o combate à fome e apoiando a aprovação do projeto de lei, deixando claro a qual ator coletivo ela escolhe pertencer.

O grupo dos vereadores constitui um ator de inegável importância para o tema, pois foram eles que decidiriam se o projeto seguiria adiante e se seria implementado ou não. Entretanto, enquanto representantes dos diversos segmentos da sociedade, não é possível identificar um posicionamento coeso entre eles e a análise realizada aqui foca na composição da câmara e em como eles votaram.

Abaixo passaremos a detalhar cada um dos Atores citados, buscando identificar suas características e seus interesses sob a perspectiva das preferências racionais, conforme estabelecido no Capítulo 2.

GESTÃO MUNICIPAL

O esforço empreendido pelo poder executivo municipal para elaborar, apresentar e fazer a defesa do projeto de lei do Bolsa Cidadania demonstra o forte interesse daquela gestão em relação ao tema. A Gestora 1 afirma que o programa nasceu dentro do poder executivo, a partir do enfoque da Secretaria de Assistência Social, com a participação direta do Prefeito e outras Secretarias afins, como as da área da saúde, da educação, direitos humanos e participação popular. Essa pluralidade de áreas temáticas na elaboração do projeto se repetiu na defesa realizada na audiência pública, com a participação de diversas secretarias.

A gestão 2016/2020 da Prefeitura Municipal de Araraquara foi encabeçada pelo Prefeito Edinho Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT, que, como pôde ser observado, é um ator relevante para o processo. Em sua carreira política, Edinho já havia sido eleito em outras duas oportunidades como prefeito na cidade, duas vezes como vereador e uma vez como deputado estadual. Nas eleições municipais de 2020 foi reeleito para seu quarto mandato como chefe do executivo de Araraquara. O legado que esse ator já possuía na história do município é um fator que lhe trouxe legitimidade e densidade junto aos demais atores, servindo como aglutinador dos esforços internos da Prefeitura (conseguindo reunir secretarias de diversas áreas) para elaborar o projeto, liderar a discussão para que ele fosse aprovado na Câmara de Vereadores e aceito pela sociedade em geral.

Outro aspecto que merece ser destacado é o partido ao qual esta gestão está vinculada, o PT, do qual Edinho Silva foi presidente do diretório municipal e do diretório estadual paulista. Esse destaque se deve ao histórico do partido em relação aos programas de distribuição de renda, que se confunde em grande parte com o histórico brasileiro com esse tipo de programa, desde os debates levantados por Eduardo Suplicy, passando pelas experiências pioneiras de distribuição de renda por gestões municipais petistas até a implementação do Programa Bolsa Família nos moldes em que está estabelecido atualmente. Esse cenário vincula a gestão local a um projeto maior, de implementação de políticas sociais, com as quais esse grupo político é historicamente identificado.

Dessa maneira, a aprovação e implementação do programa Bolsa Cidadania, pode ser identificada como de claro interesse desse grupo, sob a perspectiva da preferência racional. A aprovação do projeto, de iniciativa do executivo, é uma demonstração de força política na Câmara. A execução do programa gera dividendos políticos com uma parcela do eleitorado que costuma compor a base eleitoral desse grupo. E, além disso, a proposta tem lastro com a posição histórica do partido, de ser vanguarda nas políticas de distribuição de renda, contribuindo assim para a coesão interna da gestão e de seus militantes.

ENTIDADES ASSISTENCIAIS

As Entidades Assistenciais atuaram fortemente pela aprovação do Projeto, tanto com a fala de representantes durante a Audiência Pública quanto na elaboração de um Abaixo Assinado, que contou com a assinatura de trinta e uma Entidades, endereçado aos vereadores, e que transcrevemos abaixo:

Nós, representantes das Entidades Assistenciais de nossa cidade, vimos por meio deste abaixo assinado, solicitar de vossa Excelência e dos demais vereadores, a aprovação do projeto “Bolsa Cidadania”, apresentado pela Prefeitura, nesta casa. Nós que sempre trabalhamos com pessoas em vulnerabilidade do nosso município, estamos vendo o desemprego aumentando em nosso país, e com ele a fome assolando muitas famílias de nossa cidade. Sendo assim, pedimos que, a empatia e o amor ao próximo falem mais alto do que interesses políticos nesse momento.

O Programa Bolsa Cidadania compartilha com essas Entidades o objetivo de prestar apoio à camada de munícipes mais vulneráveis socialmente, para que eles possam ter acesso a alimentação e uma perspectiva de inclusão social. Esse alinhamento finalístico fica claro na argumentação utilizada na defesa do projeto, justificando a declaração de apoio.

PÚBLICO-ALVO

Pessoas pertencentes ao grupo que compõe o público-alvo do programa, vulneráveis socialmente e com baixa renda, compareceram em peso à audiência. Essas pessoas trouxeram depoimentos de suas vidas e reforçaram o argumento da necessidade alimentar pela qual muitos estavam passando naquele momento. A falta de oportunidades para superar a situação de vulnerabilidade e as dificuldades de se obter renda também foram relatadas.

Como potencial beneficiário do programa, o interesse desse ator na aprovação do projeto é evidente. A motivação para que esse grupo se engajasse na causa é do tamanho da necessidade que cada ser humano tem de garantir a satisfação de suas necessidades básicas, a começar pela da alimentação.

EMPRESÁRIOS

O grupo dos empresários foi o que apresentou maior resistência ao projeto. Ainda que nas falas nenhuma pessoa tenha dito abertamente que era contra a implementação do Programa Bolsa Cidadania, o discurso ressaltou aspectos negativos do programa, gerando inclusive uma certa hostilidade por parte da grande maioria que ocupava a Câmara e que era favorável a ele. Das pessoas que se identificaram como empresárias, apenas uma declarou o setor de atuação, o da construção civil. Vale ressaltar que um dos oradores identificado como empresário também estava participando do debate enquanto representante do Partido NOVO.

No geral, a arguição desse grupo se pautou pelo enaltecimento do trabalho e da motivação individual como força motora da ascensão social, na necessidade de se ter uma contrapartida por parte dos beneficiários (com prestação de serviços), na fiscalização para que nenhuma pessoa pudesse burlar as regras estabelecidas e receber o benefício irregularmente, e, também, na preocupação com a questão do equilíbrio fiscal e em um eventual aumento de impostos.

Sob a análise da preferência racional é possível entender a centralidade do trabalho no discurso desse grupo. A atividade desse ator depende da utilização da mão de obra de terceiros, e essa estrutura é sustentada pela lógica da dedicação e da motivação dos trabalhadores por um lado, e do pagamento dos salários pelo empresário por outro. O pagamento de um benefício financeiro, sem contrapartida de prestação de serviço, inverte essa lógica, o que pode ser potencialmente perigoso para a manutenção do equilíbrio existente. Outro aspecto a ser considerado se refere à questão da disputa pela alocação e distribuição de recursos na sociedade, conforme tratado no Capítulo 1. Se as camadas mais pobres normalmente demandam maiores benefícios sociais, os empresários normalmente demandam menores cargas tributárias. Essa disputa fica evidente nos discursos do Municípios 5 e 18 (QUADRO 5).

VEREADORES

Ao final de toda discussão, coube aos vereadores decidir se aprovariam o projeto de lei ou não, transformando esse grupo em um dos atores de maior importância do processo. A Câmara Municipal de Araraquara é composta por 18 representantes e, conforme descrito acima, a maioria deles estava presente durante a Audiência Pública, demonstrando a importância do tema para aquela casa. O projeto de lei foi votado e aprovado em 21 de maio de 2019, em uma sessão que todos os vereadores compareceram, com o placar de 11 votos favoráveis e 6 votos contrários, sem nenhuma abstenção, sendo que o presidente da legislatura só votaria em caso de empate, representando, assim, aproximadamente, 2/3 de votos favoráveis e 1/3 de votos contrários.

Quadro 6 – Votação Nominal do Projeto e Trechos de Fala na Audiência Pública

Vereador	Favorável ao projeto?	Trechos de falas durante a Audiência Pública
Gerson da Farmácia (PMDB)	não	n/a
Toninho do Mel (PT)	sim	“Quero dizer pra vocês que esse projeto não é polêmico. Esse projeto é a solução.”
Thainara Faria (PT)	sim	n/a
Elton Negrini (PSDB)	não	n/a
Pastor Raimundo Bezerra (PRB)	sim	n/a
Juliana Damus (PP)	sim	n/a
Magal (PMDB)	sim	n/a
Rafael De Angeli (PSDB)	não	n/a
Porsani (PSDB)	não	n/a
Tenente Santana (PMDB) – Presidente da Câmara	não vota	Presidiu os trabalhos
Edio Lopes (PT)	sim	“Eu sempre notava uma coisa, você não via as pessoas na rua e hoje o que você vê? O número de mulheres, às 7 horas da manhã, fazendo sabe o quê? Com carrinho, pegando material reciclável. Sabe pra quê? Eu tenho certeza disso, pra dar o que comer para seus filhos.”
Elias Chediek (PMDB)	não	“Evidentemente ninguém quer ver ninguém passar fome” “Fica a pergunta realmente dos valores.”
Zé Luiz (Zé Macaco) (PPS)	sim	“Queria deixar aqui os parabéns (pelo Projeto). Parabenizar por pensar nos mais necessitados, nos mais pobres. A gente anda na periferia e a gente sabe que a população de Araraquara, grande maioria está passando fome, está passando por grande necessidade.
Paulo Landim (PT)	sim	n/a
Jéferson Yashuda Farmacêutico (PSDB)	não	“Quanto que é estimado (do orçamento municipal) a ser atingido com o Programa Bolsa Cidadania?”
Edson Hel (PPS)	sim	n/a
Lucas Grecco (PSB)	sim	n/a
Roger Mendes (PP)	sim	“Não estou preocupado se o projeto é ou não é eleitoreiro, eu tô preocupado com as famílias.”

Fonte: Elaboração própria com dados da Folha de Votação e do vídeo da Audiência Pública do Programa Bolsa Cidadania

Os discursos utilizados por aqueles que votaram favoravelmente à proposta se alinham com o discurso dos munícipes também favoráveis, com a centralidade na situação de vulnerabilidade econômica vivenciada por parte da população e da necessidade de combate à fome. O discurso dos vereadores contrários, entretanto, se diferencia um pouco do discurso proferido por aqueles identificados como pertencentes ao grupo dos empresários, pois focou

apenas na questão fiscal, sem entrar no mérito da questão da fiscalização e da contrapartida em trabalho.

Para além das convicções individuais com que cada vereador votou e dos posicionamentos ideológicos de cada Partido, que não constituem objeto de análise deste trabalho, é possível verificar que as bancadas votaram em bloco nesse tema. De maneira favorável se posicionaram os legisladores do PT e do PP, que compuseram a chapa vencedora para a eleição do executivo Municipal de 2016, somado aos do PSB, PPS e PRB. Se posicionaram de maneira contrária os vereadores do PSDB e do PMDB, que encabeçaram as chapas que ficaram em segundo e terceiro lugar, respectivamente, naquele mesmo pleito.

Sob um regime democrático, os postulantes a cargo de legislador precisam do voto popular para serem eleitos e ocupar uma vaga no poder. Dessa maneira, a expectativa é a de que os vereadores votem de acordo com os anseios de seus eleitores, para que consigam manter cativo o grupo de cidadãos que lhe dá suporte político. Evidente que essa dinâmica nem sempre é verdadeira, mas a realidade se torna mais próxima desse modelo ideal quanto maior for a repercussão do tema em votação, como neste caso em estudo. Apesar de não analisarmos com maior profundidade essa relação entre eleitores e representantes eleitos, é possível deduzir, pelo cenário de forte repercussão local e mobilização social, que a votação refletiu a divisão social existente na cidade de Araraquara. A igualdade na proporção de favoráveis e contrários, tanto entre vereadores quanto entre munícipes que se posicionaram na Audiência, reforça essa argumentação. Sob essa perspectiva, os vereadores agiram enquanto atores racionais, buscando uma interlocução com o posicionamento de seus eleitores, buscando assim a legitimidade popular de sua legislatura.

3.2 O arcabouço institucional: da Constituição Federal à Legislação Municipal

Considerando as definições da chave analítica Instituições, as entrevistas realizadas com a equipe municipal e a documentação coletada, identificamos dois arcabouços institucionais nacionais essenciais, que ajudaram a moldar o Programa Bolsa Cidadania da maneira como foi concebido: 1) Constituição Federal de 1988; e 2) Bolsa Família. A importância dessas duas Instituições para a proteção social brasileira já foi abordada no primeiro Capítulo, e nesta seção trataremos especificamente da relação delas com a estrutura do programa estudado. Por fim, procederemos à análise do arcabouço institucional local, que instituiu o Bolsa Cidadania e é composto por lei e decretos, conjunto que denominamos de 3) Legislação Municipal. Esta

análise inclui a apresentação da estrutura de funcionamento do programa, com suas condicionalidades, benefícios ofertados e contrapartidas, além da elaboração de um Mapa de Processos e Resultados – MaPR, que será precedido de uma breve discussão sobre a constituição dessa ferramenta e a importância de sua utilização no campo da avaliação.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme discutido no Capítulo 1, a CF de 1988 é um dos alicerces da construção de um colchão social no território brasileiro, desta maneira, ela é item basilar de qualquer iniciativa do poder público no campo da Assistência Social. No caso em estudo não foi diferente, sendo a garantia dos direitos sociais registrada constitucionalmente que dá a sustentação jurídica para a implementação do Programa Bolsa Cidadania.

Ao ser questionada sobre a importância dos direitos sociais estarem inscritos na Constituição para o processo de implementação do Programa Bolsa Cidadania, a Gestora respondeu:

Os direitos sociais estarem garantidos na Constituição Federal é o nosso discurso. Se você não tem esses direitos garantidos, você não tem uma base de apoio, por mais que se possa evidenciar a pobreza, por isso ela é tão importante. Esse viés do Estado de bem-estar social é muito importante. É importante estar garantido tanto para que o beneficiário possa conhecer o seu direito e reivindicar, quanto para quem vai implementar, para ter esse respaldo a partir do que é a regulamentação do país. Com certeza seria muito diferente se não tivesse. É essencial, é o ponto de partida.

Ressaltamos o aspecto da legitimidade que a Instituição CF de 88 concede aos atores Gestão Municipal e Público-alvo, garantindo que eles tenham poder, inclusive legal, de reivindicar e de elaborar programas como o Bolsa Cidadania. Como sabemos, o registro constitucional de diversos direitos não garante por si a efetivação deles, mas caso tais direitos não estivessem registrados, a efetivação deles seria ainda mais difícil.

BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família, conforme discutido acima, é a maior experiência que já existiu no Brasil em termos de programa de transferência de renda. Apesar de uma certa diminuição temporária de tamanho em determinado momento do final dos anos de 2010, ele

sempre se manteve como fonte de inspiração para qualquer iniciativa atual de programa de transferência de renda.

O Programa Bolsa Família é a principal inspiração, eu vim de lá, trabalhei lá muito tempo.

...

A gente se inspirou muito no PBF, principalmente nos seus três eixos: alívio imediato da pobreza; acesso a serviços, tanto que a gente olha se a criança está na escola, se tem acompanhamento de saúde; e as pessoas também, a gente tenta incluir essas famílias em outras iniciativas que a gente tem, tanto no escopo da economia solidária, cooperativismo, quanto no acesso a cursos também, e outras oportunidades. Então a gente está sempre atento a isso, porque ele (Bolsa Cidadania) tem um período prorrogável, foi o jeito que a gente entendeu que seria importante pra ser um estímulo, mas ele pode ser prorrogável por outros períodos. A gente definiu alguns critérios também de entrada pra ele, um pouco diferentes do Bolsa Família, tentamos adequar um pouco à realidade local, não só a renda, mas outros elementos também. (GESTORA)

Com essa inspiração, o desenho do programa local seguiu as mesmas diretrizes do Bolsa Cidadania e seus três eixos, citados pela Gestora, sendo eles: a transferência de renda (alívio imediato da pobreza); ampliação do acesso a serviços públicos (acesso a serviços como condicionalidade); e coordenação com outras ações e programas (inclusão das famílias em outras iniciativas). Aliado a essa base, foram estabelecidos alguns ajustes à realidade do município. Com isto, pode-se dizer que o Programa Bolsa Cidadania se utilizou de todo o conhecimento acumulado pela experiência da Instituição Bolsa Família para traçar seu próprio desenho, de acordo com suas necessidades específicas.

Não podemos falar sobre o Bolsa Família sem citar o CadÚnico. O Cadastro foi implementado em 24 de julho de 2001, pelo Decreto Presidencial n. 3.877 de Fernando Henrique Cardoso, entretanto, a relevância que desfruta atualmente foi forjada juntamente com a ascensão do PBF, *“o Cadastro Único absorveu o legado de conceitos, regras e procedimentos do seu historicamente principal programa usuário”* (KOGA e VIANA e MARQUES, 2020).

Segundo o Decreto nº 6.315, de 26 de junho de 2007, previsão normativa vigente, o Cadastro “é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda” ... “constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos” (BRASIL, 2007). Atualmente, possui uma imensa base de dados socioeconômicos da parcela mais vulnerável da população, podendo ser utilizada para diversos fins, dentre eles a identificação de possíveis beneficiários em variados programas sociais, dos

três níveis de gestão pública. Assim, o CadÚnico pode ser considerado uma das principais Instituições no trato do Estado com a questão social, e ao mesmo tempo que viabiliza a execução desses programas, condiciona e constrange o desenho dos mesmos pelos limites de sua própria formatação.

Ao ser questionada durante a entrevista sobre a relação entre o Cadastro Único e o Programa Bolsa Cidadania, a Gerente que responsável pela operacionalização do programa respondeu:

O cadastro social é a base para o programa. Sem o CadÚnico não existiria Bolsa Cidadania. O CadÚnico serve para alimentar meu banco de dados de acompanhamento dos beneficiários, eu puxo tudo pelo NIS.

LEGISLAÇÃO LOCAL: O DESENHO DO PROGRAMA

Após o intenso debate público a Câmara aprovou a lei nº 9.585 de 23 de maio de 2019, que instituiu o Programa Bolsa Cidadania oficialmente. Além desse instrumento legal, de caráter mais geral, o Decreto nº 12.066 de 02 de setembro de 2019 o regulamentou de maneira pormenorizada. Algumas alterações foram realizadas posteriormente por meio dos decretos nº 12.564 e nº 12.723, ambos de 2021. Esse conjunto de instrumentos normativos formam o arcabouço legal municipal que sustenta o programa juridicamente e estabelece a formatação de seu desenho, que detalhamos abaixo.

Como condicionalidades para ser selecionado a entrar no programa são estabelecidos alguns requisitos. O primeiro deles é que as pessoas ou famílias estejam em condições de extrema vulnerabilidade social e/ou situação de extremo risco social. Também é necessário que o candidato esteja cadastrado no CadÚnico, porta de entrada para o recebimento de diversos benefícios sociais oriundos das três esferas de governo, e que mantenha esses dados atualizados. Outra exigência é que se comprove residência de pelo menos 12 meses no município. Por fim, é necessário que um técnico da Assistência Social do Município elabore um relatório indicando a situação de extrema vulnerabilidade social e econômica. Apesar de a redação da lei não prever uma linha de corte de renda a partir da qual a família não possa participar, os decretos editados posteriormente estabelecem valores a serem pagos para famílias com renda per capita de até 25% do salário-mínimo.

A transferência de renda realizada é constituída por benefícios entre 2 até 12 Unidades Fiscais do Município (UFM) por mês, diretamente para cada família beneficiária, durante 6

meses prorrogáveis por igual período. Considerando que o valor da UFM para o ano de 2022 é de R\$ 60,29, o valor do benefício ofertado é de no mínimo R\$ 120,58 e no máximo R\$ 723,48 mensais. A variação do valor é estabelecida a partir da verificação da faixa de renda per capita na qual a família se enquadra, sendo 5 faixas diferentes, sendo a primeira para as famílias que não possuem renda alguma e a quinta para as que possuem renda de até 25% do salário-mínimo. Os valores recebidos pelo BPC e outros três programas sociais locais contam como parte da renda familiar, os valores recebidos pelo Programa Bolsa Família e pelos programas estaduais Renda Cidadã e Programa Ação Jovem não são considerados na composição da renda para enquadramento no Programa Bolsa Cidadania.

Uma característica desse programa no quesito pagamento de benefício, que o diferencia da grande maioria dos outros, é que o valor é repassado por meio de depósito em um cartão alimentação, nos mesmos moldes em que um trabalhador recebe um vale alimentação da empresa/instituição para a qual presta serviço, sendo que a empresa responsável é a mesma dos cartões utilizados pelos servidores de Araraquara, possuindo os mesmos benefícios e estabelecimentos credenciados. Esse formato limita as possibilidades de utilização do recurso financeiro quando comparado ao modelo mais tradicional, como o do Programa Bolsa Família, em que o beneficiário pode sacar o valor em espécie e ter maior liberdade de escolha na hora de realizar o consumo.

Pelo recebimento desses valores, são exigidas dos participantes algumas contrapartidas. Uma das principais é que o beneficiário participe das atividades de inclusão produtiva propostas pela Coordenadoria Executiva do Trabalho e da Economia Criativa e Solidária, vinculada à Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Econômico, sendo que para atender esse requisito são analisadas a frequência e o desempenho durante as atividades. Essa contrapartida, dialoga diretamente com a vertente do programa vinculada ao incentivo à inclusão produtiva. O beneficiário também deverá aceitar a inclusão nos serviços ofertados na política pública de assistência social. Assim como no PBF, também existe uma exigência relacionada à educação, garantindo a frequência escolar de crianças e adolescentes que integram o núcleo familiar, e outra na área da saúde, comprovando quando necessário a realização de atendimento na rede municipal de saúde.

Como maneira de incentivar a inclusão produtiva, existe a previsão de incentivos fiscais para os agentes econômicos com sede própria em Araraquara que contratarem pessoas oriundas do Programa Bolsa Cidadania. Esse incentivo consiste no desconto de 5% a 20% na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e de 0,05% a 1% no Imposto sobre Serviços

de Qualquer Natureza (ISSQN). O percentual de desconto se relaciona com o número de empregados oriundos do programa mantidos durante o ano do exercício fiscal.

Quadro 7 – Resumo do desenho do programa Bolsa Cidadania

PROGRAMA MUNICIPAL DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E INCENTIVO À INCLUSÃO PRODUTIVA – “BOLSA CIDADANIA”	
Critério de elegibilidade	Extrema vulnerabilidade social e/ou situação de extremo risco social; Inscrição no CadÚnico e manutenção do cadastro atualizado; Ao menos 12 meses residindo no município; Relatório técnico atestando situação de extrema vulnerabilidade social e econômica.
Benefício	3 a 12 UFM mensais; Período de 6 meses prorrogáveis por mais 6 meses; Pagamento por meio de “cartão alimentação”.
Contrapartida	Participar de ações de inclusão produtiva; Participar dos serviços ofertados na política pública de assistência social; Manutenção da frequência escolar de crianças e adolescentes; Comprovar atendimento na rede municipal de saúde, quando for o caso.
Incentivos fiscais	Para empresas que contratarem empregados oriundos do Bolsa Cidadania; Desconto de 5% a 20% no IPTU; Desconto de 0,05% a 1% no ISSQN.

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação do programa

O fluxo do Bolsa Cidadania se inicia com a emissão de relatório atestando a situação de extrema vulnerabilidade social e/ou econômica do pretendente, o que serve como indicação do mesmo para participar no programa. Esse relatório é produzido por técnico que já acompanha a pessoa por algum serviço de Proteção Social Básica (PSB) ou Proteção Social Especial (PSE) e, além de um texto de livre redação e dados sobre a família, é composto por um quadro das situações de vulnerabilidades e riscos identificados. Para cada item é atribuída uma pontuação específica, que ao final será somada e totalizará uma pontuação de vulnerabilidade do caso em análise. Esse quadro das vulnerabilidades tem como origem o artigo 7º da lei que institui o programa, que trata da priorização do atendimento que deve ser seguida.

Após finalizado, o relatório é encaminhado para a composição do Programa Bolsa Cidadania e é encaminhado para o Técnico de Referência do programa na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social que, com o apoio da Secretaria Municipal de Trabalho

e Desenvolvimento Econômico, verifica os dados relacionados a rendimento informados pelo postulante. Após essa verificação, o técnico de referência repassa a indicação para o Comitê Municipal do Bolsa Cidadania. Esse comitê é composto por 12 membros de 9 secretarias diferentes e possui a responsabilidade de fazer a validação ou não dos nomes que irão receber o benefício.

Com a entrada no Programa, o beneficiário recebe o cartão alimentação, com o qual poderá realizar compras nos estabelecimentos credenciados. A entrega do cartão é de responsabilidade do equipamento de assistência básica ou especial ao qual o beneficiário está vinculado, sendo que o depósito do recurso é de responsabilidade do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Durante a permanência do beneficiário no Bolsa Cidadania, o técnico de referência realiza o acompanhamento das condicionalidades, incluindo a participação nas atividades de incentivo à inclusão produtiva. Após o final do período previsto o Comitê Municipal é acionado novamente, e determinará o desligamento ou a prorrogação da permanência do programa, limitada a uma única vez. Eventualmente, nos casos em que algum beneficiário não está cumprindo os requisitos determinados, o comitê também deverá ser acionado, podendo determinar a cessação do benefício. Em qualquer situação em que o beneficiário é desligado o técnico de referência da SMADS comunica o equipamento de assistência de vinculação, que continuará ofertando normalmente os demais programas existentes.

Durante a entrevista realizada *in loco* com os servidores da Prefeitura de Araraquara, a Técnica que atua diretamente na parte operacional do Programa Bolsa Cidadania descreveu o processo da seguinte maneira:

Eu recebo as fichas de indicação e relatórios (dos potenciais beneficiários), das unidades de proteção básica ou especial. Faço a avaliação, após essa análise incluo no banco de dados. Vou fazendo o acompanhamento das condicionalidades e verifico se o beneficiário está regular no programa. Caso não esteja, vou fazendo o contato com as unidades de referência para a equipe poder fazer o acompanhamento e orientações. Vou fazendo o intermédio entre as unidades e também com o comitê (municipal). As questões que vão surgindo no acompanhamento, que de alguma forma estejam interferindo o beneficiário no programa, eu comunico pro Comitê e vamos deliberando e discutindo as questões. Também faço o intermédio com o Fundo Municipal (de assistência social), tanto pra solicitar os cartões (onde são disponibilizados o valor do benefício) quanto para a recarga deles.

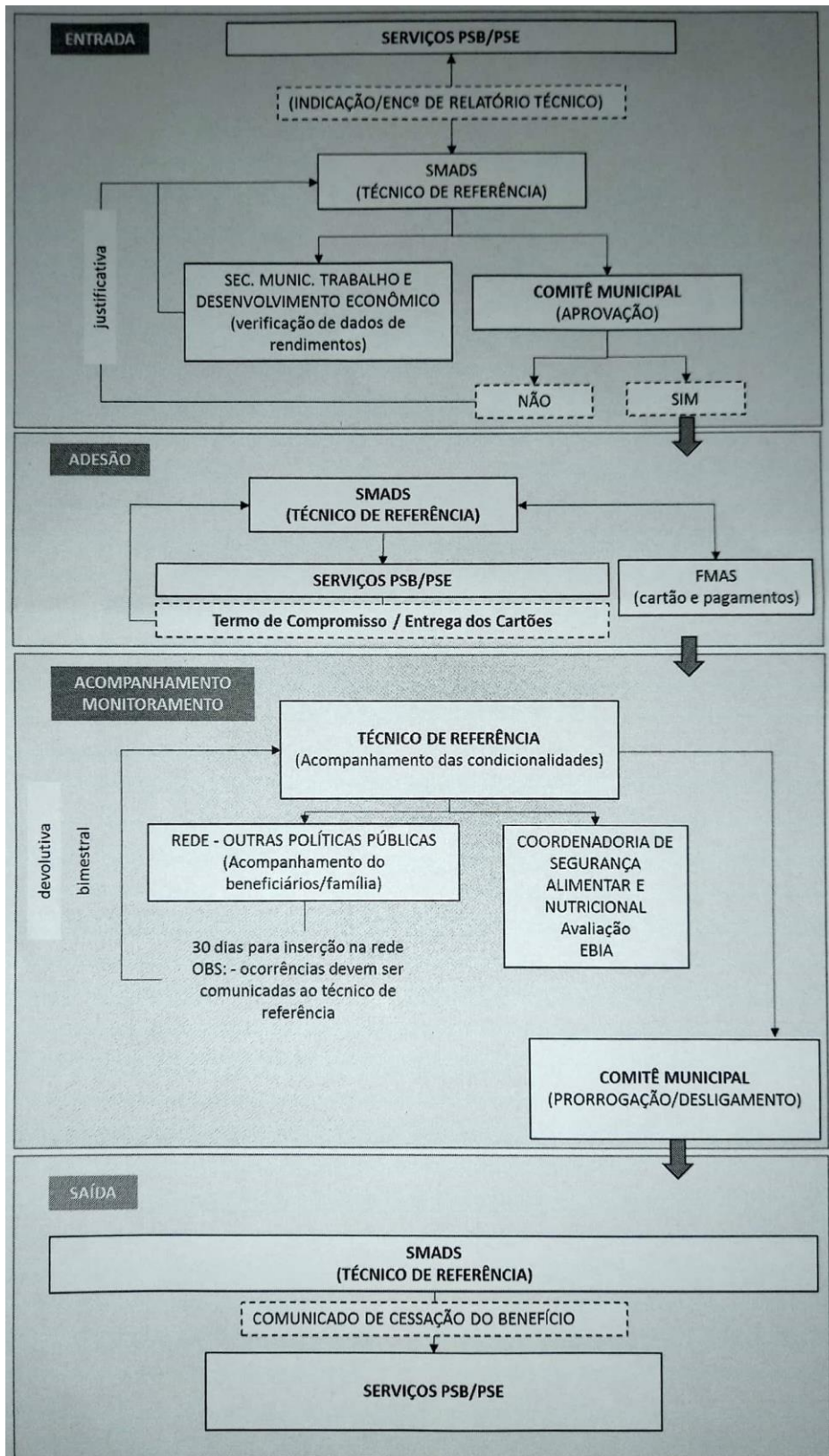
Aspecto relevante do desenho do programa é que ele foi estruturado para ser executado com a capacidade de assistência já instalada no município. A importância dessa estrutura que já

estava instalada foi fundamental para sua execução. Segundo o Coordenador:

O Bolsa Cidadania utiliza toda a rede de assistência social do município, que hoje é formado por 10 CRAS, 01 CREAS, 01 Casa de acolhida, Centro Pop, PROMAIP (Programa Municipal de Acolhimento Institucional Provisório), Vila Dignidade (casa de acolhimento de idosos) e Recanto Feliz (casa de acolhimento de idosos. Estou falando a rede toda, mas o programa é executado mais diretamente no âmbito dos CRAS e do CREAS.

Cabe ressaltar que, paralelamente a essa estrutura apresentada, existe um Comitê Externo do Bolsa Cidadania, composto por 7 membros advindos de conselhos municipais e que possuem a atribuição de exercer um controle externo sobre o programa, acompanhando sua implementação e recomendando ao poder executivo os ajustes que entenderem necessários. Também está prevista na legislação o monitoramento e avaliação dos resultados por meio de indicadores.

Figura 3 – Fluxo do Programa Bolsa Cidadania



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Araraquara/SP

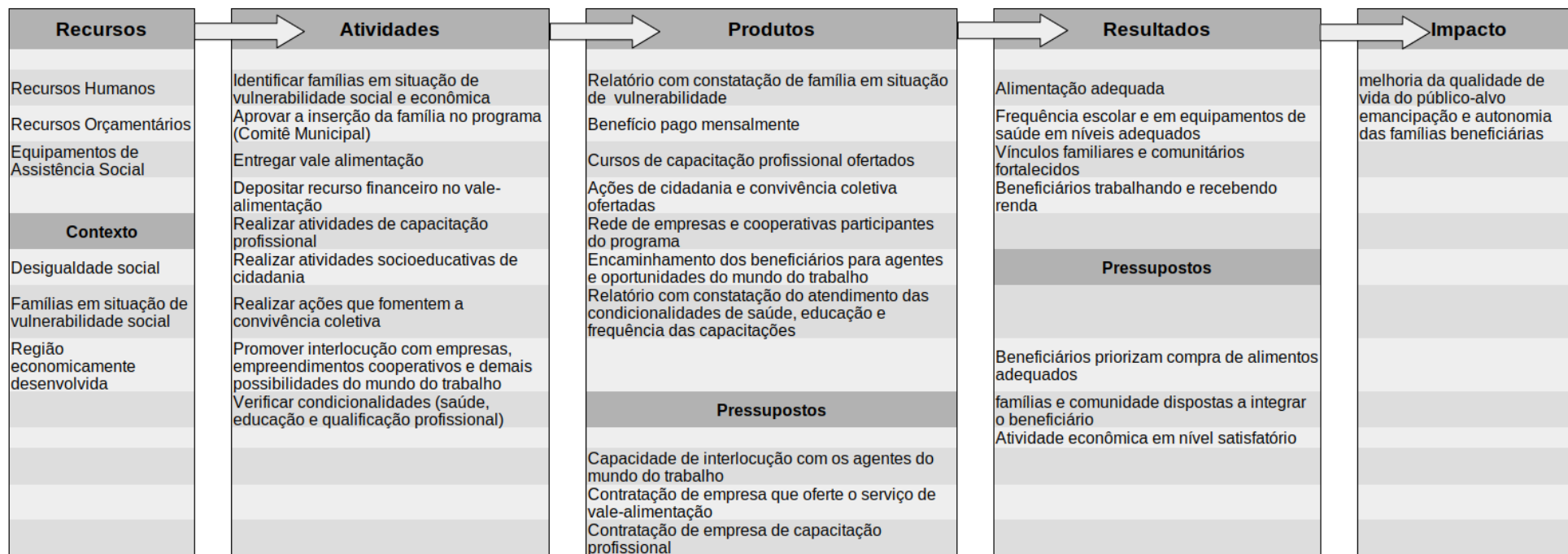
Para complementar a análise da legislação local, utilizamos a ferramenta Mapa de Processos e Resultados – MaPR sobre o desenho do programa. Esse tipo de análise nos permite identificar a coerência lógica da proposta de intervenção, explicitando o encadeamento lógico de todo o seu processo. A efetividade de uma intervenção depende não apenas dos objetivos que ela se propõe a alcançar, mas, principalmente, do caminho percorrido para se chegar até eles. O MaPR nos permite identificar esse caminho de maneira esquematizada, por meio de um quadro onde se encontram os processos críticos que estruturam a intervenção.

Para os propósitos desse livro, emprega-se o termo Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para representar esquematicamente essa narrativa sintética do funcionamento do programa, do seu contexto de operação, de como seus diversos componentes-insumos, processos e produtos se alinham para produzir os resultados e impacto social almejados, e das condições para que isso se concretize. (JANNUZZI, 2016, p.20)

A partir dos dados coletados na pesquisa, foram sistematizados na Figura 4 os recursos, atividades, produtos, resultados e impactos almejados pelo Programa Bolsa Cidadania no Município de Araraquara/SP. No campo destinado aos recursos, foi inserido um espaço no qual estão destacados alguns pontos relevantes do contexto no qual o programa é executado. Nos campos destinados aos produtos e resultados também foram inseridos espaços onde estão destacados os pressupostos necessários para que eles se concretizem. Vale ressaltar que a interpretação do MaPR aqui construída não possui a pretensão de esgotar o modelo, e representa uma dentre outras possíveis interpretações que podem ser feitas a partir da mesma base de informações.

Entendemos que o exercício de construir o Mapa de Processos e Resultados é uma etapa importante do processo de avaliação do programa, pois ele nos direciona a analisar os diversos elementos que compõe o objeto de estudo e a integração entre eles. Por meio do MaPR é possível verificar a pertinência ou ausência de algum item, tendo sempre como referência os objetivos estabelecidos. Esse modo abrangente de leitura do processo permite uma perspectiva privilegiada sobre a intervenção.

Figura 4 – Mapa de Processos e Resultados do Programa Bolsa Cidadania



Fonte: Elaboração própria

3.3 Ideias e valores em tempos de crise econômica e social

A arena política é formada pelo embate de diferentes ideias e valores que os atores carregam, cada um tentando estabelecer a hegemonia de sua visão de mundo sobre o outro. Os valores mais disseminados em uma determinada sociedade em um determinado período são aqueles que mais parecem óbvios para o conjunto dos indivíduos, promovendo uma quase unanimidade entre seus membros. Tão óbvios, que inclusive aqueles indivíduos que os rejeitam se sentem coagidos socialmente a aceitá-los, ou ao menos se sentem coagidos ao ponto de não deixar transparecer publicamente essa contrariedade, evitando dessa maneira sofrer algum tipo de represália coletiva. Ainda assim, identificar o espírito do tempo, enquanto se vive esse tempo, é uma tarefa árdua.

SOLIDARIEDADE VERSUS INDIVIDUALIDADE

A disputa de fundo que foi travada no âmbito da discussão do Programa Bolsa Cidadania, remete ao tema abordado na primeira seção do Capítulo 1, sobre o papel do Estado e a construção de um colchão de proteção social. De um lado estavam perfilados os que defendem a atuação forte do Estado para a construção desse colchão, que utilizam o discurso de uma sociedade com menos desigualdades, apostando assim na solidariedade entre seus membros para a solução das mazelas sociais que afetam o grupo de indivíduos mais vulneráveis. Estes defenderam a aprovação do projeto de lei do Programa Bolsa Cidadania. De outro, os que advogam pela saída individual, sustentando que a principal solução para que as pessoas consigam superar a situação de vulnerabilidade se concentra na própria pessoa, seguindo a lógica da meritocracia, em que o contexto social tem menor relevância que o mérito e o esforço próprio. Este grupo se posicionou de maneira contrária à aprovação do projeto.

Utilizando a tipologia construída por Esping-Andersen sobre os tipos/regimes de Estados de bem-estar social (QUADRO 1), os discursos proferidos pelos atores durante a Audiência Pública (QUADRO 5) e a entrevista realizada com a Gestora municipal, que participou do processo de elaboração e discussão sobre o programa, é possível observar que essa disputa no âmbito municipal, ocorrida em Araraquara, ecoa elementos que já haviam sido identificados pelo sociólogo norueguês, ao tipificar as experiências de atuação de diversos Estados na questão dos problemas sociais.

Segundo essa tipologia, conforme demonstrado no primeiro Capítulo, algumas das principais características do modelo Liberal/Residual são o forte papel atribuído ao Mercado na construção do bem-estar social, em detrimento da atuação do Estado, e a necessidade individual como base do direito social. A hipótese aqui levantada é a de que os discursos do grupo que se opôs à criação do Bolsa Cidadania convergem para essa tipologia. Na lógica do mercado, para aqueles que não possuem bens que gerem renda, resta apenas vender a sua própria força de trabalho para conseguir sobreviver. O trabalho, para essa parte da população, seria a única fonte de renda possível. E, nas falas desse grupo, pode-se perceber a tentativa de vincular essa mesma lógica ao pagamento do benefício financeiro. Seria necessário que o beneficiário “fizesse por merecer”, pela prestação de serviços, o recurso recebido. O discurso do munícipe 4, proferido durante a Audiência, é um dos que argumentam nesse sentido e defende que apenas aqueles que não estejam em condições de trabalhar é que deveriam receber o benefício financeiro sem contrapartida em trabalho. O munícipe 13, por sua vez, reforça a argumentação da centralidade do trabalho na resolução das vulnerabilidades sociais ao defender que “*o que magnífica o indivíduo é o trabalho, é a autossuficiência*”, em contraposição à proposta de se estabelecer um programa de distribuição de renda. Em todos esses discursos é possível perceber a preponderância do Mercado na solução para a questão social, a preponderância de uma lógica individualista, assim como Esping-Andersen já havia identificado nos modelos adotados, por exemplo, pelos Estados Unidos e Canadá há algumas décadas.

Ainda segundo a mesma tipologia, em contrapartida ao modelo descrito no parágrafo anterior, as principais características do modelo Social-Democrata é a forte atuação do Estado na resolução, e prevenção, dos problemas sociais, aliada a uma visão do direito social baseado na cidadania, onde todos os indivíduos possuem o direito de usufruir de um patamar mínimo de existência. A hipótese, nesse caso, é a de que a argumentação defendida pelo ator Gestão Municipal, que contou com o apoio de outros atores, formando uma coalizção a favor da criação do Programa Bolsa Cidadania, converge para essa tipologia. A própria defesa da implementação de um programa estatal, frente a uma oposição que defendia uma solução com viés pró-mercado, aproxima esse grupo da tipologia Social-Democrata. Outro ponto a ser considerado é a visão desse ator em relação à cidadania como base do direito social, ao Estado garantindo os direitos sociais por meio da prestação de serviços. Nesse quesito, devemos observar que o programa de distribuição de renda é um ponto na rede de proteção social e que, inclusive, a discussão travada em torno deste programa abriu as portas para outros programas,

colaborando para formatar essa rede, como podemos observar na declaração da Gestora Municipal durante entrevista:

Quando a gente pauta isso na cidade, o que está como pano de fundo do Bolsa Cidadania é a forma como a gente vê o serviço público, e a forma que a gente vê o Estado brasileiro. (O Estado) é para garantir direito social através da prestação de serviço social. A gente precisa enxergar que tem pobreza, que tem gente precisando de uma renda maior. Nós entendemos que o Estado deve gerar as oportunidades, deve contribuir para a redução das desigualdades, dos preconceitos, combater o racismo, a violência contra a mulher. Porque, muitas vezes, as mulheres que acolhemos na nossa casa abrigo são as mulheres que vão ser beneficiárias do bolsa cidadania. Nos critérios (para ser beneficiária) tem isso por conta disso. Então, ele traz esse debate da grande articulação dessa rede de proteção social, em que o bolsa cidadania está incluído nessa visão do Estado de bem-estar.

A discussão do bolsa cidadania abriu as portas para todo o restante, é uma discussão muito maior, e foi um programa que abriu as portas com esse foco. Os outros programas foram mais tranquilos.

Não podemos levantar a hipótese de que a ideia por trás de um programa de distribuição de renda focalizada converge para o modelo Social-Democrata, evocando a tipologia de Esping Andersen, sem enfrentar a questão da universalização versus focalização, debatida no Capítulo 1. Em que pese, segundo essa tipologia, a existência de uma relação entre focalização de benefícios e modelo Residual de um lado, e universalização dos benefícios e modelo Social-Democrata de outro, consideramos que o caso aqui tratado pode ser melhor compreendido acrescentando a camada de concepção fina ou densa de justiça, conforme proposta por Kerstenetzky (2006) e debatidas também no primeiro Capítulo. Ao analisarmos a fala da Gestora Municipal, podemos perceber que a aprovação e implementação de um benefício focalizado é parte de uma construção maior, que visa a promoção de uma rede de proteção social para a população. Nesse aspecto, a opção da Gestão Municipal de Araraquara pela focalização do programa pode ser entendida como uma estratégia dentro de uma concepção densa de justiça, sendo apenas um dos nós nessa rede de proteção que está em construção. Assim, mantemos a hipótese de que a ideia por trás do Bolsa Cidadania não se vincula a um modelo residualista de atuação do Estado nas questões sociais.

Nesse embate de ideias, não é possível afirmar que o ator Gestor Municipal conseguiu estabelecer a hegemonia de seus valores, mas considerando que o projeto apresentado foi defendido pela maioria dos munícipes que fizeram uso da palavra na Audiência Pública e que ele foi aprovado pela maioria dos vereadores, mantendo suas principais características, é

possível identificar que as ideias defendidas pelo Gestor Municipal conquistaram a maioria dos participantes daquele processo.

COMBATE À FOME

Ainda que a ideia sobre qual deve ser o papel do Estado tenha tido relevância no debate, o valor que identificamos como hegemônico e que dominou o processo analisado é o do combate à fome. Desde o lançamento do Programa Fome Zero, englobando o Programa Bolsa Família, ainda no primeiro mandato de Lula como Presidente da República, a utilização de programas de distribuição de renda como estratégia para combater a fome foi tomando cada vez mais espaço na sociedade brasileira. Essa estratégia, que foi inicialmente muito criticada pelos políticos da então oposição, passou a ser adotada até mesmo por esses grupos, como pôde ser observado pela defesa do Programa Auxílio Brasil, realizada pelo candidato à reeleição na disputa presidencial de 2022. Um pouco após a aprovação do Programa Bolsa Cidadania, durante a pandemia de COVID-19, o consenso em torno da importância de programas de distribuição de renda para combater a vulnerabilidade social parece ter atingido seu ápice, conforme discutido na introdução desta dissertação.

Nesse contexto, durante a realização da Audiência Pública, o depoimento de pessoas que viviam ou haviam vivenciado essa dura realidade de falta de acesso à alimentação causou impacto em todos os presentes, a ponto de deixar o vereador Roger Mendes – PP, que votou favoravelmente ao projeto de lei, visivelmente comovido durante sua fala. Vereador este que votou favoravelmente ao projeto de lei. Os representantes da gestão municipal souberam utilizar o peso social que existe em torno do tema para pressionar aqueles que se opunham.

A Gestora municipal, que esteve presente na Audiência Pública e participou do processo de articulação do Programa Bolsa Cidadania, fez a seguinte declaração na entrevista ao ser questionada sobre a estratégia utilizada pela Gestão Municipal durante a Audiência:

Mostrar os números, dizer que sim, tem pessoas em situação de vulnerabilidade, de pobreza em Araraquara. Nós não colocamos a pobreza embaixo do tapete. As pessoas vivem em um circuito casa-trabalho que não enxergam (essa realidade). Porque, quem foi lá fazer defesa contrária (ao Bolsa Cidadania) não são pessoas que sabem o que é, muitas vezes não ter o recurso que você precisa para comprar algo que seja uma necessidade imediata. Inclusive, teve pessoas dos bairros que foram para a sessão da Câmara, o público-alvo esteve presente. Então ficou evidenciada a situação de pobreza, que a renda é um direito, que as pessoas têm o direito de se alimentar,

que isso é uma política pública, e que se não é o Poder Público fazer isso, não tem quem faça.

...

Mostramos os números, quanto que seria, como seria a organização, o formato do programa, a questão de ter os controles. Tanto a defesa teórica, quanto a defesa da realidade das pessoas, quanto o arranjo Institucional do programa. Foi isso que a gente conseguiu travar o embate, de ficar em um ponto que seria meio inacreditável os que estavam contra não defender isso que é básico. Para quem não tem, queríamos oferecer o básico. Foi ao ponto de constranger. A gente queria e foi isso que aconteceu, criar esse constrangimento. De um debate raso, para um debate mais aprofundado da realidade.

A argumentação sobre a necessidade de combater a fome que assolava parte dos residentes no município foi extensamente explorada pelos atores defensores do projeto. Por outro lado, o grupo que se posicionou de maneira mais resistente à implementação do Bolsa Cidadania, também fez questão de salientar, em mais de uma oportunidade, que não era contrário a essa questão, para então passar a tecer uma argumentação negativa sobre outros aspectos. O vereador Elias Chediek – (PMDB), que votou contra a aprovação do projeto utilizou essa estratégia ao afirmar que *“evidentemente ninguém quer ver ninguém passar fome”*, para, em seguida, atacar aspectos orçamentários da proposta.

Com isso, a divergência ficou restrita ao meio utilizado para se atingir o objetivo, no caso o Programa Bolsa Cidadania, não abrangendo o objetivo em si, atuar para que as pessoas saíssem dessa condição de extrema vulnerabilidade que é a falta de acesso à alimentação adequada. Isso contribuiu para a aprovação do projeto e corrobora a tese de que o combate à fome pode ser interpretado como um dos principais valores do contexto pesquisado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que possa haver debates e divergências sobre trechos inscritos em nossa Carta Magna, é inegável o esforço que foi realizado para se garantir, ao menos juridicamente, uma vida digna ao conjunto da população que habita este vasto e rico território localizado na porção sul do continente americano. A construção da sociedade livre, justa e solidária, proclamada pelos legisladores constituintes de 1988, é uma tarefa árdua e urgente. A jornada a ser percorrida entre a previsão dos diversos direitos sociais inscritos constitucionalmente e a concretização destes direitos no cotidiano das pessoas passa, necessariamente, pela execução de políticas públicas promovidas pelo Estado.

Esta dissertação nasceu do desejo de contribuir para essa empreitada. Enquanto empregado de uma empresa pública que, de alguma forma, está envolvida em diversas políticas sociais importantes para o país, é possível observar em campo a nítida diferença que uma ação pública pode fazer no cotidiano de uma comunidade, seja na execução de programas de transferência de renda, na construção de moradias populares, nas intervenções de saneamento básico ou de outros tipos, sendo todas essenciais para a melhora na qualidade de vida da população.

Entre outros motivos já explicitados na introdução, escolheu-se uma política de distribuição de renda condicionada como objeto de estudo pelo seu potencial de impacto na vida das pessoas, ao garantir o direito básico da alimentação. Por outro lado, ao longo da dissertação, buscou-se demonstrar que a ação pública estatal não é uma necessidade exclusiva de uma camada da população que se encontra em situação de vulnerabilidade social e econômica. Diversos aspectos cotidianos do conjunto da sociedade dependem da atuação do Estado, à exemplo do transporte, da segurança, da educação e de diversos outros. A saúde é um grande exemplo de como determinados aspectos da vida em sociedade precisam ser tratados de maneira coletiva e solidária. A experiência vivenciada durante a pandemia de COVID-19 demonstrou isso a um alto custo pago por todos nós. Afinal, o coronavírus não reconheceu fronteiras, classes sociais, crenças ou qualquer outra forma de convenção social existente, demandando uma ação coletiva e organizada para enfrentar esse sério problema de saúde, ação esta que só os Estados foram capazes de promover.

No campo econômico não se pode dizer que a pandemia afetou a todos da mesma maneira, pois grande parte da população teve que fazer grandes sacrifícios no seu padrão de consumo por causa da diminuição da renda, enquanto as classes mais abastadas não tiveram

esse tipo de problema. A parcela da sociedade que mais sentiu foi justamente aquela que depende da venda de sua força de trabalho para sobreviver e que não está protegida por uma legislação que garanta direitos trabalhistas básicos, os chamados trabalhadores informais, ou mesmo os trabalhadores autônomos e os pequenos e microempreendedores. Nesse contexto, a estrutura estatal foi importante não apenas para conter a propagação do vírus, mas também para amortecer a degradação social e econômica decorrida dele. O período de isolamento social que enfrentamos serviu como um lembrete de que na economia de mercado na qual vivemos, todos estão sujeitos a chegar ao “fundo do poço” economicamente, por motivos externos a cada um. A profundidade desse poço da degradação social depende do tamanho do colchão social que construímos enquanto nação.

A revisão teórica no primeiro capítulo demonstrou que alguns países conseguiram atingir um alto nível de proteção social para sua população, em contexto de economia de mercado. A experiência do período pós segunda guerra mundial, especialmente na Europa continental, lança uma luz de esperança sobre os problemas de desigualdade social vivenciados pelas sociedades que adotaram o capitalismo como modelo econômico. Na sequência resgatamos a estrutura de proteção existente no Brasil, construída a duras penas e que, ainda que muito menor que aquela prevista na Carta de 1988, é fundamental para nossa sociedade. O Bolsa Família, de fato, se apresenta como um programa de envergadura na estrutura de proteção social brasileira, como pôde ser observado pelos seus grandes números, tanto em quantidade de benefícios pagos quanto pelo montante disponibilizado no total do pagamento. Interessante observar a variação desses números ao longo do tempo, especialmente no aumento abrupto que ocorre ao longo do ano de 2022 e que pode ser facilmente observado nos gráficos apresentados no segundo capítulo, fato que pode ser interpretado como uma evidência do uso da máquina pública para benefício do então candidato a reeleição ao palácio do planalto, que acabou por não se concretizar. Ao final, tomamos emprestada da Ciência Política as chaves analíticas utilizadas pelas escolas neo-institucionalistas, por compartilhar do entendimento que as Instituições importam e por entender que essa perspectiva tem muito a contribuir para o campo da avaliação de políticas públicas.

No segundo capítulo procuramos demonstrar os caracterizadores do objeto de estudo. Programas públicos não são apenas informações que podem ser condensadas em uma planilha com dados numéricos, eles existem em determinados territórios, são executados e utilizados por determinadas pessoas, cumprem determinados interesses e chegaram a determinados desenhos como resultado de processos específicos, que normalmente não ficam registrados nos

documentos oficiais que os instituem. Foram essas informações que buscamos registrar. A visita à campo realizada ao longo de dois dias em Araraquara, incluindo as entrevistas com a equipe da Prefeitura, foi fundamental para aprimorar a perspectiva analítica sobre todo o processo de formulação e início de execução do Programa Bolsa Cidadania, além de possibilitar acesso a documentos que dificilmente teriam sido coletados apenas com uma busca na internet, como o próprio vídeo da audiência pública, fundamental para a análise efetuada.

O objetivo desta dissertação, de promover uma análise do contexto Ideacional, Político e Institucional, se realiza no terceiro capítulo. Cada uma dessas três perspectivas contextualizadas permitiu um olhar único sobre o objeto avaliado. Mesmo com os detalhes proporcionados por cada chave analítica, podemos observar que em alguns momentos a fronteira entre essas três abordagens não são tão claras e que existem pontos de comunicação entre elas. Isso, para nós, demonstra como essas perspectivas diferentes estão ao mesmo tempo interligadas e são complementares umas às outras, o que nos permite elaborar uma interpretação conjunta e retrospectiva de todo o processo.

A perspectiva proporcionada pela chave analítica atores foi bastante interessante, desvendando um cenário com diferentes grupos, diferentes expectativas e uma relação de aliança e de enfrentamento entre eles. O alto nível de organização coletiva dos munícipes de Araraquara é um ponto a ser destacado, podendo ser observada na maturidade política dos grupos na atuação da defesa de seus interesses, sejam interesses vinculados aos setores de maior poder econômico ou àqueles setores que se encontram em situação de vulnerabilidade social. De maneira geral, muito daquilo que foi observado na pesquisa, referente aos atores, reflete os diferentes posicionamentos que existem no cenário político brasileiro em geral, posicionamentos que ficaram cada vez mais acentuados a partir de meados da década de 2010, e que continuaram em processo de acirramento ao menos até o início de 2023. Entender a dinâmica dos atores políticos desse debate no âmbito municipal ajuda a compreender a dinâmica do processo político no âmbito nacional, e vice-versa.

A chave Instituições demonstrou o quanto que o Brasil conseguiu avançar em relação ao arcabouço institucional naquilo que se refere a políticas sociais. Essa constatação não significa dizer que a estrutura atual é suficiente, ao longo da dissertação buscamos enfatizar nosso posicionamento crítico em relação a isso, mas reconhecer a importância da perspectiva humanista que a Constituição de 1988 trouxe, por meio da inserção dos direitos sociais e outras diretrizes que visam o bem estar coletivo da nação. O reconhecimento específico em relação ao Programa Bolsa Família também merece ser registrado. A estrutura que vem sendo construída

para fazer com que este programa funcione, permite que diversas outras ações públicas aconteçam. Quantos outros programas no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal não foram influenciados, ou só tiveram sua execução possível, por conta dele? Esse conjunto de fatores possibilitou que o projeto do Bolsa Cidadania fosse elaborado, debatido e votado pela Câmara, tendo seu desenho final incorporado ao arcabouço institucional local, como manda o rito democrático.

Sob a perspectiva da chave analítica ideias, observamos as argumentações utilizadas em um contexto em que os atores precisavam se posicionar sobre a criação ou não de uma política de distribuição de renda condicionada. Neste cenário, a divisão de ideias se aflorou e surgiu o embate entre aqueles que defendem uma atuação maior do Estado para resolver as mazelas sociais e aqueles que enfatizam uma perspectiva mais focada no indivíduo. Entendemos que esse debate público foi saudável, em especial aquele travado na Audiência Pública, pois a diversidade de participantes expôs uma realidade de sofrimento que muitas vezes fica restrita àqueles que habitam territórios periféricos. A percepção é a de que a interação ocorrida conseguiu furar as “bolhas” de discussão que as redes sociais tendem a inserir as pessoas. Acreditamos que encarar a triste realidade da fome, vivenciada por algumas famílias, gerou um grande nível de incômodo e um senso comum da necessidade de combatê-la. Foi esse senso que identificamos como o “espírito do tempo”, contra o qual nenhum dos participantes se opôs.

Alguns meses após a aprovação do Programa Bolsa Cidadania, iniciou-se a pandemia de COVID-19. Mais uma vez o debate sobre o papel do Estado ocorreu, mas desta vez em uma escala muito maior, e o medo de que a crise social se intensificasse fez com que se formasse um consenso em torno da necessidade do Estado atuar na promoção de um colchão social. Enxergamos na formação desse consenso uma atuação do mesmo espírito do tempo que identificamos no caso de Araraquara. Apesar de termos vinculado esse espírito primeiramente ao “combate à fome”, acreditamos que ele vá além e seja a essência de algo que também contemple o combate à privação de outras necessidades básicas. Seu grande objetivo é proporcionar a dignidade da pessoa humana para todos os membros da sociedade.

Em síntese, a dinâmica do Programa Bolsa Cidadania se inicia a partir da percepção da Gestão da Prefeitura Municipal de Araraquara/SP de que a demanda por serviços sociais estava crescendo e que a estrutura existente não estava sendo suficiente para fazer frente a miséria que avançava. Este ator se mobiliza internamente para criar uma proposta de programa que atue na nova realidade, iniciando a elaboração do desenho dessa política pública. O desenho do programa toma como base a estrutura Institucional existente, considerando as garantias e os

direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, o legado da experiência bem sucedida do programa Bolsa Família, incluindo o uso do Cadastro Único para a organização e gestão do processo, além da estrutura de assistência social já instalada no município. Esse ator, Gestão Municipal, mobiliza demais atores que, por razões distintas, possuem o interesse comum de fazer com que um programa de transferência de renda local passe a funcionar, construindo uma coesão de propósito e de ação entre eles, com o objetivo de aprovar o projeto na Câmara Municipal. Com aqueles que são contrários, é iniciado um movimento de explicação, negociação e convencimento, que termina por alterar trechos do projeto original, deixando-o mais palatável para a oposição. Por fim, frente à resistência mais aguda de setores da sociedade civil e de parte dos vereadores, o ator Gestão Municipal se utiliza do Valor coletivo que existe em torno da importância de se combater a fome para pressioná-los. Esse processo culmina na criação de um programa de política social local, alinhado com as disposições estabelecidas na Constituição Federal e que promove o fortalecimento do colchão social daquela cidade.

Com isso, consideramos que a chave analítica Atores se destaca frente às outras duas e que o Ator Gestão Municipal, representado na figura do Prefeito Edinho Silva/PT, foi o protagonista.

A partir desta avaliação do contexto Ideacional, Político e Institucional do Programa Bolsa Cidadania, esperamos que outros tipos de avaliação venham a ser realizados e que possam explorar os resultados e impactos alcançados por ele. Ressaltamos também que por meio deste estudo foi possível registrar, a partir dos relatos, a insuficiência das políticas sociais no âmbito do Governo Federal durante o ano de 2019, incapaz de fazer frente ao nível de miséria instalado em parte da população residente naquela região durante aquele período.

Por último, esperamos que este trabalho possa ser útil para aqueles municípios que, eventualmente, queiram trilhar o mesmo caminho seguido por Araraquara e implementar um programa próprio de distribuição de renda, contribuindo para a construção do colchão social que nossa população tanto precisa e nos aproximando um pouco mais do tipo de sociedade descrita em nossa Constituição.

REFERÊNCIAS

ARARAQUARA (Município). **Decreto nº 12.066, de 02 de setembro de 2019**. Regulamento O Programa Municipal de Combate À Fome e Incentivo À Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”. Araraquara, SP, 2019.

_____. **Decreto nº 12.564, de 03 de maio de 2021**. Regulamento O Programa Municipal de Combate À Fome e Incentivo À Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”. Araraquara, SP, 2021.

_____. **Decreto nº 12.723, de 05 de novembro de 2021**. Regulamento O Programa Municipal de Combate À Fome e Incentivo À Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”. Araraquara, SP, 2021.

_____. **Decreto nº 13.255, de 10 de julho de 2023**. Regulamento O Programa Municipal de Combate À Fome e Incentivo À Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”, instituído pela Lei Nº 9.585, de 23 de maio de 2019, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.585, de 23 de maio de 2019**. Institui O Programa Municipal de Combate À Fome e Incentivo À Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”. Araraquara, SP, 23 maio 2019a.

_____. **Ofício/SJC nº 0092/2019**. Araraquara, SP, 08 abr 2019b.

BICHIR, Renata M. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. Novos Estudos CEBRAP, v.87, p.114-129, 2010.

_____. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Segregação e acesso a políticas públicas no município de São Paulo**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/D.8.2006.tde-29042006-083123. Acesso em: 2022-11-20.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRONZO, Carla. **Uma reflexão em torno das Ideias de justiça social: do abstrato do véu da ignorância ao concreto da proteção social**. Revista Interface. Edição especial: desigualdades. 30. Jul 2022.

CAMPBELL, J. L. (2002). **Ideas, politics, and public policy**. Annual Review of Sociology, 28: 21–38.

CARDOSO JR, José Celso (org.). **Trajetórias da Burocracia na Nova República: Heterogeneidades, Desigualdades e Perspectivas (1985-2020)**. Brasília. IPEA. 2023
<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo16>

CASTRO, Jorge A. **Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade** [online]. 2012, v. 21, n. spe [Acessado 20 novembro 2022], pp. 1011-1042. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400012>>

CASTRO, Jorge A. **Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social: o que nos sugere a experiência internacional**. In. CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (org.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo. 2020.

CASTRO, Jorge A.; HENRIQUE, Wilnês. **Estado de bem-estar social: o que nos sugere a experiência internacional**. In. CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (org.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo. 2020.

DEMARZO, Mário Sérgio. **Memória coletiva na cidade de Araraquara (sp): destruição/re-construção**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) – Universidade de Araraquara. Araraquara, 2019.

DINIZ, Eduardo Henrique. **Transferência de renda municipal: nova tendência ou apenas tema eleitoral de emergência?** O Estado de São Paulo, São Paulo, 26 nov 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/transferencia-de-renda-municipal-nova-tendencia-ou-apenas-tema-eleitoral-de-emergencia/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ESPING-ANDERSEN Gosta. **As três economias políticas do welfare state. Welfare e Experiências Neoliberais**. Lua Nova (24), Set 1991.

ESTÁ ATRASADO O APOIO AOS MAIS ATINGIDOS PELA CRISE. O Globo, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/esta-atrasado-apoio-aos-mais-atingidos-pela-crise-1-24331330>. Acesso em: 20 nov. 2022.

EXPLODE NÚMERO DE MÉDICOS NO BRASIL, MAS DISTORÇÕES NA DISTRIBUIÇÃO DOS PROFISSIONAIS AINDA É DESAFIO PARA GESTORES. Conselho Federal de Medicina. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/explode-numero-de-medicos-no-brasil-mas-distorcoes-na-distribuicao-dos-profissionais-ainda-e-desafio-para-gestores/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

FJP. Proteção social, desigualdades e pobreza: como as políticas públicas podem promover ou enfraquecer a cidadania social. Boletim Nº11. Observatório das Desigualdades, FJP. março de 2021.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2022.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório Final**. BRASÍLIA, 2022

GOFFMAN, Erving. **Ritual de interação. Ensaios sobre o comportamento face a face.** Petrópolis: Vozes. 2012.

Hall, Peter A. e Taylor, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2003, n. 58 [Acessado 3 janeiro 2023], pp. 193-223. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Epub 18 Fev 2004. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: uma breve história do século XX 1914-1991.** 2. ed. São Paulo: Companhia das letras. 2004.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/araraquara.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

JANNUZZI, Paulo M. **Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014.** Cadernos Saúde Coletiva [online]. 2021, v. 29, n. spe [acessado 20 Novembro 2022], pp. 103-114. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1414-462X202199010366>>. Epub 10 Dez 2021. ISSN 2358-291X. <https://doi.org/10.1590/1414-462X202199010366>.

_____. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais,** Campinas: Alínea, 2016.

_____. **A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Avaliação, 11(2), e113722. 2022
<https://doi.org/10.4322/rbaval202211037>

JANNUZZI, Paulo Martino. BRONZO, Carla. BRANDÃO, Lucas. FERRAREZI, Elisabete. FERREIRA, Ulisses. **CAPÍTULO 16 – As Capacidades Estatais, Serviços E Trabalhadores Na Política De Assistência Social No Brasil.** In. LOPEZ, Felix G.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. **Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do bolsa família II.** In. CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortês (org.). Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília. IPEA. 2013.

KERSTENETZKY, Celia L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.

_____. **Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família.** Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 52, nº1, 2009, pp. 53 a 83.

KOGA, N. M., VIANA, R., MARQUES, I. C. **Usos e Significados do Cadastro Único para os Programas Sociais Federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?** In: Boletim de Análise Político -Institucional | n. 24, IPEA; Brasília, 2020.

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. 42 p. (Texto para discussão, n. 596).

MARINS, Mani Tebet. **Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do bolsa família**. *Sociologia & Antropologia* [online]. 2014, v. 4, n. 2 [Acessado 20 novembro 2022], pp. 543-562. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2238-38752014V4210>>. ISSN 2238-3875. <https://doi.org/10.1590/2238-38752014V4210>.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores. 1963.

MATTEI, L. F.. (2019). **Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza**. *Revista Katálysis*, 22(1), 57–65. <https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p57>

MENICUCCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2018.

PALIER Bruno, SUREL Yves, **Les « trois I » et l'analyse de l'État en action**, *Revue française de science politique*, 2005/1 (Vol. 55), p. 7-32. DOI: 10.3917/rfsp.551.0007. URL: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-7.htm>

PERISSINOTTO, R. STUMM, M. G.. **A virada ideacional: quando e como ideias importam**. *Revista De Sociologia E Política*, 25(64), 121–148. 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/1678-987317256403>>

Silva, M. O. da S. e .. (2022). **Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?** . *Serviço Social & Sociedade*, (Serv. Soc. Soc., 2022 (145)), 53–71. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.292>

APÊNDICE A

Projeto de Pesquisa: Avaliação da implementação do Programa Bolsa Cidadania /Araraquara

Período: Outubro 2022

Aluno: Diego Costa

Orientador: Paulo de Martino Jannuzzi

ROTEIRO DE ENTREVISTA 1 – ANÁLISE DO CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO E IDEACIONAL

1. Como é sua atuação na prefeitura?
2. Qual o seu envolvimento com o Programa Bolsa Cidadania?
 1. Você se lembra quando ouviu falar dele pela primeira vez?
 2. Como a discussão sobre ele se iniciou?
3. Quais foram as inspirações para sua formulação?
 1. PBF? Outros programas na região?
 2. Estava no plano de governo?
4. Por que a Prefeitura sentiu necessidade de criar, naquele momento, um programa próprio de transferência de renda?
 1. Os programas federais existentes não eram suficientes?
 2. O valor da alimentação frente ao valor médio do benefício federal não era suficiente?
 3. Existia um desejo de implementar um programa desse tipo antes de assumir a Prefeitura.
5. Sobre a trajetória de discussão do programa, em quais instâncias ele foi discutido? (Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar, Secretarias Específicas).
6. Quais foram os principais grupos que participaram do debate? (movimentos sociais, associações de empresários, secretarias)
7. Sobre o processo de aprovação na câmara. Você participou dele?
 1. Qual era sua expectativa quando esse processo se iniciou? (O debate seria fácil, difícil?) A sua expectativa se confirmou?
 2. Como os partidos/atores se posicionaram?
8. A mídia local se interessou pelo Bolsa Cidadania?
 1. A cobertura refletiu de maneira correta as discussões que ocorriam?
9. No geral, quais os argumentos mais efetivos utilizados a favor do programa? E os contrários?

10. O início da pandemia em 2020 influenciou o debate, a aceitação?
11. O histórico do PBF Influenciou na aceitação do novo programa?
12. Você considera que o processo de implementação do Bolsa Cidadania teria sido diferente se os direitos sociais não tivessem assegurados explicitamente na Constituição?
13. Quais as principais dificuldades enfrentadas na implementação do programa?
14. Quais os principais resultados alcançados? Existem dados disponíveis?
15. A legislação fala em monitoramento e avaliação por meio de indicadores. Esse processo tem acontecido?
16. Existe alguma questão que não foi abordada e você gostaria de comentar?

APÊNDICE B

Projeto de Pesquisa: Avaliação da implementação do Programa Bolsa Cidadania - Araraquara

Período: Outubro 2022

Aluno: Diego Costa

Orientador: Paulo de Martino Jannuzzi

ROTEIRO DE ENTREVISTA 2 – LEVANTAMENTO DE ASPECTOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA

1. Como é sua atuação na prefeitura?
1. Qual o seu envolvimento com o Programa Bolsa Cidadania?
2. A demanda para entrar no programa é muito grande?
3. Qual a estrutura utilizada para a execução?
 1. CRAS, CREAS? Outras secretarias além da Assistência Social?
 2. Quais os profissionais envolvidos diretamente?
 3. Qual a importância do CadUnico?
4. Existem pessoas dedicadas exclusivamente a esse programa ou ele compartilha a estrutura de assistência social em geral?
5. Existe necessidade de expansão dessa estrutura? (A estrutura atual é suficiente?)
6. Quais são as principais ações desenvolvidas? (Existe ações previstas e não executadas?)
 1. Pagamento de benefício / Capacitação profissional / intermediação de trabalho / Acompanhamento Saúde / Acompanhamento frequência escolar.
 2. Existe um desenho do fluxo do processo?
7. Quais atividades de inclusão produtiva são ofertadas aos beneficiários?
 1. A intermediação entre os beneficiários e o mercado de trabalho está ocorrendo? Quais os resultados?
8. Como é realizada a interlocução com as empresas locais?
 1. A adesão tem sido satisfatória?
 2. Qual motivo você acha que um empresário teria para não querer participar?
9. Sobre o funcionamento do Comitê Municipal, qual sua percepção?
 1. Quais os principais temas abordados?
10. E sobre o comitê externo? O grupo tem tido uma atuação ativa?
 1. Quais as principais discussões?

11. A Pandemia impactou de alguma forma a execução do programa?
12. Quais as principais dificuldades enfrentadas na execução do programa?
13. Quais os principais resultados alcançados? Existem dados disponíveis?
14. A legislação fala em monitoramento e avaliação por meio de indicadores. Esse processo tem acontecido?
15. Existe alguma questão que não foi abordada e você gostaria de comentar?