

O efeito da institucionalização da política pública na atividade parlamentar: ação política induzida pelo Programa Bolsa Família

Pedro Aluizio Resende Leão

Resumo: A recente trajetória instável dos programas de transferência de renda no Brasil mostra a importância de compreender a relação entre o macrossistema político brasileiro e políticas como o Bolsa Família (PBF). Entender a estrutura do programa, que é integrada, entre outros aspectos, pela atividade parlamentar e pela ação dos interesses organizados, torna-se, portanto, imperativo para interpretar suas crises. Contribuindo com esse esforço, este trabalho apresenta os resultados parciais de pesquisa que teve os objetivos de (1) identificar grupos de interesse (e indivíduos) relacionados ao PBF e (2) identificar padrões de organização coletiva entre os membros que se relacionam com essa política, a partir da análise do comportamento parlamentar. Para isso, foram executados os métodos mistos de análise qualitativa de conteúdo e testes estatísticos para mais de 70 discursos parlamentares nas 55ª e 56ª legislaturas federais. A partir da abordagem neoinstitucionalista, os resultados encontrados contribuem de maneira essencial para a compreensão deste sistema e reforçam a relevância teórica dessa tradição para a exploração desse ambiente.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Comportamento parlamentar; Interesses Organizados; Neoinstitucionalismo; *Policy feedback*; Narrativas.

INTRODUÇÃO

Ainda que detenham uma complexa história de processos políticos em seu *background*, os subsistemas dos programas de transferência de renda ainda são enormemente subexplorados. Menos ainda foi teoricamente aplicado. “Subsistemas” são as unidades primárias de análise das políticas públicas. Trata-se de sistemas temáticos (neste caso, das políticas de renda), que são territorialmente definidos e que comportam atores que buscam influenciar direta ou indiretamente o desenho e condução das políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007). Com as crises vividas pelo Programa Bolsa Família em 2021, compreender a interação entre atores individuais e atores coletivos desse núcleo é condição necessária para entender a governança até então existente e a natureza de um fenômeno político que passa por constantes redimensionamentos. Para isso, a pesquisa que deu origem a este trabalho se propôs a iniciar o mapeamento descritivo dos interesses desse subsistema e avaliar os possíveis enquadramentos teóricos que pudessem explicar os processos de ação coletiva.

Durante a pesquisa, buscou-se explicar como se organiza o Programa Bolsa Família a partir de dois objetivos: (1) identificar os grupos de interesse e indivíduos ativos nas arenas decisórias da política pública e (2) compreender os padrões de engajamento e de organização entre os atores que compõem a política do programa (principalmente entre parlamentares e os interesses organizados). Para isso, as perguntas que motivaram a investigação são (1) quais são os indivíduos e grupos de interesse no PBF identificáveis a partir das duas últimas legislaturas? e (2) como os discursos parlamentares podem apontar caminhos para a identificação de formatos de coordenação política?

A quase inexistência de pesquisas anteriores sobre essa temática nos fez optar, em uma versão anterior deste trabalho, por desenvolver a investigação a partir de uma estratégia teórico-exploratória. Na produção anterior, este mesmo objeto foi analisado em outra chave interpretativa, que trabalhou a relação teórico-empírica entre dois modelos diferentes de análise de políticas públicas aplicados ao caso do PBF. Uma das finalidades foi extrair o máximo potencial explicativo da contraposição entre duas tradições alternativas. Assim, a produção anterior avaliou a problemática a partir das teorias do *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) (SABATIER e WEIBLE, 2007) e do *Policy Feedback Approach* (PIERSON, 2006; PIERSON, 1993; PIERSON, 2015).

A primeira vertente constitui-se de um modelo teórico em que os processos de formulação de políticas públicas são ditados pela ação política das “coalizões de interesse”, que agem coletivamente e de forma estratégica para influenciar a política pública. A ação dessas coalizões é impulsionada por crenças normativas e operacionais sobre o que deve ser o programa (SABATIER e WEIBLE, 2007). A segunda teoria, como será mais profundamente desenvolvida a seguir, aponta para outros

caminhos. No *Policy Feedback Approach*, as instituições próprias da política pública (as regras formais) exercem significativa influência sobre as condutas coletivas e, através de incentivos e constrangimentos, moldam o comportamento dos atores em favor de uma “direção previamente definida” pelas instituições (gerando ganhos de continuidade) (PIERSON, 2015).

O que se apresenta aqui são os resultados mais consistentes daquela versão, de forma que nos atentamos a apresentar a temática unicamente a partir do *Policy Feedback Approach*, que foi a matriz explicativa que nos rendeu explicações mais satisfatórias e convincentes. A estrutura de coordenação política no domínio do Bolsa Família explicada pelo neoinstitucionalismo (escola de que faz parte o *Policy Feedback Approach*) é um empreendimento analítico de primeira importância, pela ausência de esforços deste tipo, de analisar o Bolsa Família, depois de quase 20 anos de implementação. Este olhar também nos permite entender as raízes de duas décadas de estabilidade e os motivos de suas transformações recentes.

Para a condução empírica, foram selecionados e analisados 40 discursos de deputados e deputadas, que significam 24% de um total de 168 discursos encontrados com as palavras-chave “Bolsa Família” e que foram proferidos em Plenário na 55ª legislatura federal (2015-2018). Os discursos foram escolhidos aleatoriamente. Ainda foram selecionadas três reuniões ordinárias da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e três seminários parlamentares ocorridos em 2015 e 2017. Nos eventos extra Plenário, foram analisados 38 discursos parlamentares. Ao todo, na 55ª legislatura, foram analisados 78 discursos. Para identificar os grupos de interesse citados pelos parlamentares, além dos discursos da 55ª legislatura, foram analisadas duas audiências públicas da 56ª legislatura; e o lançamento da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica (21/07/2020). Nas duas legislaturas, lidamos com mais de 150 atores políticos, entre parlamentares, influenciadores e grupos organizados.

Os dados foram avaliados a partir de métodos mistos (quali-quantitativo) ancorados na experiência de McBeth, Shanahan e Jones (2005). Assim como os autores, este trabalho se aplica à análise de discursos como forma de observação da realidade social e da intencionalidade dos atores. O *Narrative Policy Framework* (NPF) (método empregado) permitiu-nos identificar objetivos e classificar comportamentos a partir da análise qualitativa de conteúdo e posterior quantificação e tratamento estatístico de “elementos narrativos” presentes nos discursos da Câmara dos Deputados.

Nos últimos anos, os programas de transferência de renda foram tragados para o epicentro de ação do Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que surgiram como um dos pontos de partida para o embate entre as principais forças políticas do país. Espera-se que esse trabalho contribua para a reflexão a respeito da relação entre as políticas públicas e a política dos interesses, sejam eles parlamentares ou da sociedade civil.

Trabalhos como o artigo que vamos apresentar são de grande relevância, porque iluminam as complexidades da relação entre interesses e instituições, e mostram como a própria história da política pública determina os padrões de ação política dos parlamentares eleitos e dos grupos organizados.

O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O *POLICY FEEDBACK APPROACH*

Já em suas formulações iniciais na década de 1980 (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985), o neoinstitucionalismo trouxe à superfície a centralidade das instituições do Estado como produto e produtor de dinâmicas políticas e de políticas públicas, em relação direta com a sociedade. Nesta visão, as instituições estruturam todos os âmbitos de acesso ao Estado pelos atores políticos, através do estabelecimento de padrões comportamentais apropriados e que têm consequências fundamentais para a política. Pela imposição de possibilidades e restrições, canais de acesso específicos e meios de pleito, as burocracias e normas delimitam quem pode e de que maneira se pode integrar com as estruturas estatais.

Constitutivo desta tradição, o *Policy Feedback Approach* (PIERSON, 2006; PIERSON, 1993) indica que as políticas públicas são, elas mesmas – com suas burocracias, instrumentos, capacidades e regulações – instituições políticas. Sendo assim, elas têm capacidade de determinar os incentivos aos comportamentos políticos em seu subsistema. Essa estrutura teórica já estava presente desde Lowi (1964), e neste caso exploramos as políticas públicas como condicionantes de interesses e ideias, através de mecanismos de constrangimento.

O argumento de Pierson (1993; 2006) se sustenta sob a dinâmica da “temporalidade da política pública”, ou seja, da maneira em que o desenho de um determinado programa público no momento determina a estrutura de possibilidades que os atores encaram no momento. Porque os atores têm racionalidade limitada e sintetizam objetivos e rotas de ação também a partir das condições que o ambiente lhes impõe, a estrutura da política pública existente *ex ante* serve-lhes como variáveis a serem consideradas quando de uma decisão. O mecanismo de imposição das “regras do jogo” é um dos canais em que a própria política pública determina o comportamento parlamentar e dos grupos de interesse.

O argumento central é de que as políticas são naturalmente dotadas de um forte efeito distributivo, ou seja, pelas suas normas e regras, elas empoderam alguns atores e possibilidades, apontando um caminho sobre quais ações são aceitas, quais são punidas, quais objetivos podem ser atingidos ou quais são impedidos. Essa estrutura, imbuída na política pública em seus momentos iniciais, determina as expectativas e o próprio ambiente social presente no subsistema (PIERSON, 2006). Reiterada no

decorrer do tempo, dá-se o fenômeno da “dependência de trajetória” (*path dependence*), que é a situação em que o sistema da política pública (que pode ser visto como o conjunto de atores, práticas e instituições) encontra custos maiores de “mudança de direção”, do que de “manutenção da rota” (PIERSON, 2015).

Essa discussão toca centralmente na temática da mudança e estabilidade das políticas públicas. Nessa lógica, as políticas tendem a continuar (serem estáveis ao longo do tempo) porque são compostas de custos para serem inauguradas e, uma vez instaladas, elas são compostas de custos de mudança e incentivos à continuidade. Estes custos e incentivos se dão porque as políticas envolvem efeitos de aprendizagem, de coordenação política e expectativas adaptativas (PIERSON, 2015). Assim, as políticas públicas induzem um arranjo institucional que passa por “retornos crescentes” (vantagens coletivas de reafirmar os padrões já instalados).

A principal causa dos retornos crescentes é que, com o passar do tempo, passa a existir um empoderamento cada vez maior dos atores que já fazem parte de determinada solução, ou de determinado programa. Essa condição cristaliza redes específicas de relacionamentos e interesses, redes de interdependência e legitimação para as práticas e procedimentos adotados. Também, este empoderamento é fruto da restrição institucional à entrada a uns atores e concessão de acessos privilegiados a outros. Assim, a política pública discrimina “quem pode entrar no subsistema” através dos meios de financiamento, dos atalhos organizacionais, dos meios privilegiados de informação, dos custos de especialização e da visibilidade conferida a alguns grupos e negada a outros (PIERSON, 1993). Essa lógica será fundamental para discernirmos a tipologia dos grupos e parlamentares que compõem o subsistema do Bolsa Família.

Skocpol (1995) também mostra mecanismos pelos quais a seleção diferenciada da política pública age sobre a formação de interesses no sistema. Segundo ela, as *possibilidades administrativas* e os efeitos sobre as *identidades sociais* são fatores para se entender essa dinâmica. As possibilidades administrativas referem-se às capacidades estatais e às estruturas de operacionalização das políticas públicas. A forma como são desenhados e, no caso do PBF, a proximidade de certos grupos com a implementação (cadastramento, transferência de recurso, monitoramento e acompanhamento de condicionalidades), os garantiu participação e autoridade no ambiente de decisão. Aos tomadores de decisão (políticos e gestores), a estrutura burocrática do programa – estrutura de gastos, capacidade de pessoal e técnica instalada e padrões de implementação – determina custos e benefícios que induzem posições e escolhas.

Outro ponto refere-se à constituição das identidades sociais. Dados os condicionantes estruturais, consolidados pelos meios discriminatórios de acesso, a distribuição ideológica desses fóruns é fortemente impactada. Com isso queremos dizer que, no decorrer do tempo, a política pública valoriza uma série de projetos políticos especí-

ficos, enquanto impõe dificuldades a outros, promove categorias profissionais e estabelece vocabulários e elementos programáticos comuns entre os participantes (SKOCPOL, 1995).

Em um diagrama, é este o desenho da argumentação:



Diagrama 1 Efeitos temporais em política pública.

Fonte: Adaptado de Skocpol (1995: 58).

Um fator é fundamental nesse raciocínio: os retornos crescentes fazem com que os atores do subsistema realizem ações discursivas de forma a defender o *status quo* da política pública. Justamente porque eles não querem alterar seus “postos privilegiados” ou a “lógica pronta de ação”, o mais normal é que eles sejam resistentes a grandes mudanças na política. As políticas tornam-se difíceis de serem alteradas dadas as condições e têm o que Skocpol (1995) chama de sucesso, que é quando “elas reificam os tipos de capacidades estatais que podem promover seu futuro desenvolvimento e especialmente quando elas estimulam grupos e alianças políticas para defenderem sua continuação e expansão” (SKOCPOL, 1995: 59, tradução minha). Este elemento teórico será especialmente trabalhado nas conclusões, tendo em vista os desafios políticos que o Programa Bolsa Família enfrentou.

Relacionado a isso, elementos importantes que explicam a mudança institucional são as “conjunturas críticas” e os “choques externos”. Esses são momentos entendidos como “períodos de contingência, durante os quais os constrangimentos à ação estão suspensos ou inexistentes” (MAHONEY e THELEN, 2010: 7), dados por fenômenos de grande magnitude e externos ao subsistema. Nesses momentos de pontuação, as lógicas de incentivo e constrangimento são reconfiguradas e surgem novos espaços à agência individual e à ação de indivíduos-chave. Voltaremos brevemente a esse ponto nas conclusões, levantando nossas hipóteses a respeito do fim do equilíbrio político-institucional vivido pelo PBF em 2021.

METODOLOGIA: O NARRATIVE POLICY FRAMEWORK

A metodologia desse trabalho é a mesma que operacionalizou a pesquisa original, objetivando contrapor dois modelos teóricos da análise de políticas públicas. Como já comentado, neste capítulo nos dedicamos a apresentar e aprofundar os resultados

relativos à teoria neoinstitucionalista. No entanto, como é imprescindível apresentar nossos métodos, por vezes faremos referência ao ACF, sem nos atentarmos às suas premissas, dada a ênfase deste texto

A visão adotada por este trabalho, seguindo o *Narrative Policy Framework* como método, é de que possível acessar os verdadeiros interesses, crenças e posições dos atores políticos através de suas narrativas (discursos). Assim, essa perspectiva dá aos pesquisadores uma ferramenta metodológica que pode revelar, inclusive, formatos de organização coletiva. Essa é uma inovação que testamos nesse trabalho.

Os discursos são compostos por narrativas, que são “histórias com uma sequência temporal de eventos, nos quais se desenvolvem um enredo constituído por momentos dramáticos, símbolos, personagens e que culminam em uma moral da história” (JONES e MCBETH, 2010: 329, tradução minha). Através dos elementos que constituem a narrativa dos emissores, é possível compreender como operam seus interesses (JONES e MCBETH, 2010). Para nós, interessa compreender os indicadores “*contexto*” e “*moral da história*”¹. O primeiro destes elementos se refere à forma pela qual os atores interpretam o contexto político, as dinâmicas de poder entre as arenas institucionais, a relação do indivíduo com as instituições e às condições que os indivíduos interpretam como chave para suas ações (SHANAHAN, JONES, *et al.*, 2018).

A *moral da história* tem a capacidade de apresentar-nos muito dos objetivos e interesses dos atores, pois é a forma que eles concluem seus discursos e narrativas. Construídas sobre uma lógica de defesa de um ponto, a narrativa culmina em uma *moral da história*, como forma de indicar a “solução” advogada pelo ator para uma problemática identificada no contexto (posição política do ator) (SHANAHAN, JONES, *et al.*, 2018; JONES e MCBETH, 2010).

Em trabalho anterior, mobilizamos também a variável *vilões*. Entretanto, as duas variáveis anteriores foram aquelas que apresentaram os resultados estatísticos mais relevantes e conclusivos. Essas variáveis foram operacionalizadas a partir da análise qualitativa de conteúdo e testes estatísticos de hipóteses. Inspirado na obra de McBeth, Shanahan e Jones (2005), é possível captar o que os atores interpretavam como “contexto” e “solução para os problemas” através da leitura atenta dos discursos parlamentares, discriminação dos Elementos Narrativos (EN) que faziam referência aos indicadores e aplicação dessa distribuição em uma fórmula própria para cada variável, de forma a obter escores.

Na medida em que os atores se expressam em discursos, eles tendem a tomar posições favoráveis ou contrárias à forma em que a política pública está organizada e

1 É exatamente dessa forma que o *Narrative Policy Framework* apresenta suas categorias, como *context* e *moral of the story*.

aos significados que ela produz. Codificando esses discursos em fórmulas próprias (presentes em McBeth, Shanahan e Jones (2005)), é possível obter uma distribuição desses interesses e posicionamentos com relação à política pública.

RESULTADOS: INDIVÍDUOS, GRUPOS DE INTERESSE E FORMAS DE ENGAJAMENTO COLETIVO NO SUBSISTEMA DO PBF

Nesta seção apresentaremos os resultados empíricos e a análise do comportamento parlamentar e dos grupos a partir do *policy feedback approach*. Conforme exposto na introdução, nossos objetivos são de duas naturezas: o primeiro, mapear e descrever os interesses organizados que foram citados em discursos. O segundo, identificar possíveis padrões de ação e engajamento coletivo entre parlamentares e grupos, tendo em vista a abordagem teórica enfatizada. As duas próximas subseções referem-se, respectivamente, à apresentação desses dois achados.

Como expomos, nos dedicamos ao estudo da 55^a e 56^a legislaturas da Câmara Federal, que atravessaram o período de governo Dilma Rousseff (2015-2016), Michel Temer (2016-2018) e a primeira metade do governo Jair Bolsonaro (2019-2021). Com relação à composição partidária da Câmara, a 55^a legislatura teve como maiores partidos o PT (68), o PMDB (65) e o PSDB (54). Na 56^a, os maiores partidos eram PT (54), o PSL (52) e PP (38)². A esse fato deve-se a predominância desses três partidos em discursos na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), haja vista a representação proporcional das Comissões, com relação ao número de deputados das bancadas. Neste ambiente partidário, somadas as turbulências do impeachment na 56^a legislatura, deu-se o processamento de interesses e influências acerca do PBF na câmara baixa.

INDIVÍDUOS E INTERESSES ORGANIZADOS NO SUBSISTEMA DO BOLSA FAMÍLIA

A tipologia dos grupos e indivíduos atuantes no subsistema do PBF pode ser reveladora no que diz respeito às clivagens ideológicas e orientações de política pública que são predominantes neste ambiente. Principalmente através das prerrogativas de Pierson (1993; 2006), a identidade dos grupos, suas formações históricas e posições que defendem são vistos como um indicador importante da estrutura distributiva de poder e acesso que a institucionalidade do PBF condiciona. É assim que devemos refletir sobre a constituição dessa coletividade. Ao todo, nas duas legislaturas, foram identificados 71 atores políticos, entre indivíduos, grupos da sociedade civil, associações

2 Dados relativos às bancadas eleitas, sem contar migrações partidárias.

corporativistas e grupos profissionais, organizações estatais, veículos de imprensa e organizações internacionais (listados ao final da presente seção).

A miríade de atores presentes neste subsistema compõe uma contribuição dessa pesquisa, no sentido de mostrar que o subsistema do PBF é muito mais povoado de interesses políticos do que esperávamos. Para classificar esses interesses, lançamos mão da definição de Mancuso e Gozetto (2018) sobre *lobby*, que é a prática de “contatar membros do poder público [...], a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos” (MANCUSO e GOZETTO, 2018: 20). Essa definição nos permite entender que atores das mais diversas categorias podem ser enquadrados como “interesses organizados”.

Uma das categorias válidas de serem ressaltadas é a de “indivíduos”. No sistema do Bolsa Família foram identificados profissionais liberais, professores e pesquisadores, lideranças profissionais, membros de comunidades epistêmicas e militantes. Destaca-se a presença de professores e pesquisadores e a defesa, por estes atores, por meio de uma abordagem técnica, da estrutura no momento existente do programa (para além da proposta de melhorias). Advogando pela aplicabilidade de evidências científicas a respeito das capacidades de implementação, como a focalização, condicionalidade, resultados das transferências, entre outros, esses indivíduos criavam um “ambiente comum de conhecimento” a respeito do programa. Esse “conhecimento acumulado”, como apresentado por economistas e técnicos em audiências públicas da CSSF, por exemplo, ajudavam a criar elementos ideacionais de suporte ao programa que poderiam, potencialmente, influenciar decisões parlamentares. Esse é um dos papéis mais marcantes das “comunidades de especialistas” e de como elas podem influir nas políticas públicas. Esse elemento ideacional pode ser visto como uma forma de reafirmação do programa por ele mesmo.

Além dos técnicos e especialistas, os indivíduos representantes de classes profissionais e os “grupos corporativistas” implicam em uma descoberta importante sobre os interesses organizados e o PBF: as instituições dessa política pública exerciam forte influência sobre as categorias que mais tinham centralidade na rede de atores. De forma notável, eram os secretários de Assistência Social, os sindicatos de Serviço Social, e os conselhos e confederações da Assistência Social os atores que mais marcaram presença nas audiências públicas e que mais foram citados.

Essa situação pode ser vista como típica para o neoinstitucionalismo, pois o Programa Bolsa Família foi articulado em todas as suas fases sob os instrumentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desde o cadastramento até o monitoramento de condicionalidades, que são realizados pelos assistentes sociais locais, o PBF dependia das estruturas de CRAS e CREAS e das secretarias de Assistência Social para sua implementação (BICHIR, 2011). Esse desenho conferia a essas categorias uma notável autoridade, que vem acompanhada do poder de participação. Os operadores

do sistema do Bolsa Família, por estarem integrados à sua implementação, adquiriram centralidade no debate a respeito de seus resultados e soluções possíveis. Claramente, tenderiam a reificar os comportamentos que esses grupos dominantes no PBF consideravam como corretos e adequados. A partir dessa visão neoinstitucionalista podem ser observadas a centralidade da Federação Nacional dos Assistentes Sociais (FENAS) e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), órgãos recorrentemente citados nos discursos.

O mesmo pensamento se aplica à participação de representantes de esferas subnacionais, como a estadual e a municipal. Nota-se a presença marcante dos Colegiados Estaduais de Gestores Municipais, da Frente Nacional de Prefeitos, do Conselho Intermunicipal de Gestão do Bolsa Família e de outras organizações que operam em ambiente subnacional. A esse fenômeno atribuímos a explicação de que as estruturas institucionais do PBF estiveram articuladas operacionalmente sobre estratégias de descentralização e de responsabilização das prefeituras na gestão de capacidades estatais (BICHIR, 2011) de implementação e esse fenômeno empoderou os atores municipais e estaduais no processo decisório do PBF.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD)³ é um instrumento visível e representativo da indução que a institucionalidade faz com atores. Assentado sobre estratégias de responsabilização da esfera local para a gestão do programa (como na gestão de condicionalidades), com o tempo, as instituições do PBF acabaram por estabelecer os municípios como atores-chave e as arenas decisórias federais cristalizaram um canal privilegiado de acesso dos gestores municipais e estaduais a esses meios. Na abordagem neoinstitucionalista, essa é uma potencial causa explicativa para a participação ativa destes atores (PIERSON, 2006).

Como se era de esperar pela tese do *policy feedback approach*, a posição destes grupos – organizações corporativistas (como os sindicatos), estatais (como as organizações de gestores municipais), entre outros – esteve articulada de forma amplamente favorável ao desenho de momento do PBF. No que foi possível a essa pesquisa observar, a posição dos grupos neste subsistema se deu em defesa do PBF, advogando o programa como parte constitutiva do sistema nacional de garantia de renda e como política pública estratégica para a superação da pobreza.

Em outros argumentos, o PBF foi visto como um direito dos usuários e beneficiários. Essa foi a posição tomada por movimentos sociais e por iniciativas parlamentares

3 Atribuído aos municípios (IGD-M) e aos estados (IGD-E), o IGD foi um instrumento de articulação federativa baseado na atribuição de escores aos municípios, relativos à eficácia na condução das responsabilidades locais, como a gestão das condicionalidades de saúde e educação e atualização do Cadastro Único. Os escores estavam associados ao maior ou menor repasse de verbas pelo Governo Federal aos Estados e Municípios.

que trabalhavam para tornar o PBF o ponto de partida para a Renda Básica de Cidadania (Frente Parlamentar da Renda Básica). Assim, nota-se que, a tomar pelo *lobby* dos interesses organizados, parte importante dessa pesquisa revela que a posição dominante do subsistema foi pela continuação da rota (*path dependence*) (PIERSON, 2015) e pelo aprofundamento dos aspectos mais funcionais do programa, não pela sua mudança ou desfiguração.

Esta pesquisa também identificou a presença de organizações internacionais e interesses mercadológicos no PBF (empresas e multinacionais), isso nos informa a possível existência, naquele momento, de uma coalizão concorrente – o que poderia ser explicável pelo ACF. Entretanto, esses interesses opostos parecem-nos minoritários quando se observa a distribuição identitária e a tipologia dominante entre os grupos. De fato, acreditamos que o *policy feedback approach* responde bem aos nossos achados empíricos.

Tabela 1 Grupos e indivíduos influenciadores do PBF

Grupos organizados: sociedade civil	
Fórum Estadual em Defesa do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	Fórum Nacional de Usuários do SUAS
Frente Brasil Popular	Uniafro Brasil
Frente Gaúcha em Defesa do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	CUFA
Frente Povo sem Medo	Movimento Mobiliza Brasil na Bahia e no Ceará
Movimento Nacional de População de Rua	Site Fronteiras do Pensamento
Rede Brasileira de Renda Básica	UBM – União Brasileira de Mulheres
Grupos organizados: associações corporativistas	
CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social	Sindicato dos Assistentes Sociais do Distrito Federal
Conselho Estadual de Assistência Social da Bahia – CEAS	Sindicato dos Assistentes Sociais do Rio de Janeiro
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional	Sindicato dos Assistentes Sociais do Amazonas
Conselho Federal de Serviço Social	Sindicato dos Assistentes Sociais do Ceará
CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	Organização das Cooperativas do Brasil
CUT – Central Única dos Trabalhadores	Federação Nacional dos Assistentes Sociais – FENAS
Grupos organizados: associações não corporativistas	
Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre – ATEMPA	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
Fórum Estadual dos Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS – Bahia	
Grupos organizados: poder público	
Indivíduos	
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado da Bahia – COEGEMAS-BA	Aziz Abu Sarah – educador

(continua)

Tabela 1 Grupos e indivíduos influenciadores do PBF (continuação)

Grupos organizados: poder público	Indivíduos
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Pará – COEGEMAS-PA	Bárbara Trindade – Representante dos Usuários do SUAS
Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS	Bira Marques (Vereador de Niterói-RJ)
Conselho Intermunicipal de Gestão do Bolsa Família	Eduardo Suplicy – Vereador na cidade de São Paulo
Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre	Fernanda Pereira – Secretária de Assistência Social de Petrópolis
Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS	Florian Pesaro, sociólogo, cientista social e formulador do Bolsa Família
Controladoria-Geral da União	José Roberto Afonso – Instituto Brasileiro de Direito Público
Defensoria Pública da União no Rio Grande do Sul	Julieta Palmeira Secretária de Políticas para Mulheres do Governo da Bahia.
Defensoria Pública da União	Mara Moraes – Militante do Sistema Único de Assistência Social
Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS	Marcelo Neri – Diretor da FGV Social
Frente Nacional de Prefeitos	Maria Helena Lavinias de Moraes – professora UFRJ
Tribunal de Contas da União	Mônica de Bolle – Economista, Johns Hopkins University
União dos Municípios da Bahia – UPB	Pedro Ferreira de Souza – escritor
Veículos de Imprensa	Sergei Soares, ex-Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
Folha de S.Paulo	Sofia Ulisses – Secretária de Assistência Social de Campina Grande
O Globo	Tereza Campello – Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde Pública (USP)
Rede Globo de Televisão	Think tanks e institutos de pesquisa
Organizações Internacionais e Estados	Fundação Perseu Abramo (PT)
Banco Mundial	IPEA
FMI	Empresas
Fundação de Pesquisa e Desenvolvimento da China – Conselho de Estado da China	ByteDance
ONU	Facebook
Oxfam Brasil	Google
UNICEF – Sistema ONU	Microsoft

Fonte: Elaborada pelo autor.

INTERPRETAÇÕES NEOINSTITUCIONALISTAS PARA O FORMATO COORDENATIVO DOS INTERESSES

O que fizemos até aqui foi descrever uma amostra dos interesses organizados na 55^a e 56^a legislaturas e indicar o que acreditamos que eles podem apontar a respeito das influências que chegavam a esse subsistema. A partir da abordagem neoinstitucionalista, a distribuição desses interesses no subsistema reflete para a possibilidade de algumas categorias e posições que já se identificam com o programa serem privilegiadas pela própria estrutura e desenho institucional do PBF. Nessa seção, temos resultados muito semelhantes, mas obtidos através da análise dos discursos parlamentares. O que identificamos nessa etapa da pesquisa é também uma tendência sensível dos parlamentares de “permanecerem na rota” institucional do programa, reafirmando suas condições institucionais.

Como explicamos, essa seção se baseia na metodologia na análise de discurso e tratamento estatístico dos dados (vide McBeth, Shanahan e Jones (2005)) e contrapõe duas explicações teóricas, o ACF e o *policy feedback approach*. Aqui nos deteremos a explicar os resultados somente a partir da visão neoinstitucionalista. Talvez o achado mais significativo desta pesquisa é que os padrões de comportamento entre os parlamentares diferem-se notavelmente a depender da arena em que o discurso é pronunciado. Por arena, nos referimos ao Plenário da Câmara Federal e à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). Isso nos permite inferir que a articulação de interesses e a composição identitária dos grupos parlamentares mais ativos ocorria de forma bastante diferente nesses dois ambientes. Isso tem uma série de significados teóricos.

Nos dois indicadores, os elementos narrativos que apontavam para um constrangimento da ação política pelas estruturas do PBF foram muito mais forte nas seções da CSSF do que os encontrados em Plenário. Isso nos leva a crer em duas hipóteses complementares e igualmente importantes em nossos resultados: (i) a de que os parlamentares presentes na CSSF se tornavam muito mais aderentes ao PBF e (ii) a de que as instituições do PBF se encontravam na CSSF muito mais articuladas e capacitadas a induzir comportamentos específicos. Ambos os argumentos estão na natureza do *policy feedback approach*. O primeiro se refere à CSSF como um possível filtro, que seleciona os parlamentares mais engajados com o tema⁴ (a partir do regramento da representação proporcional das comissões, refletindo a distribuição do plenário) e o segundo refere-se ao histórico institucional de um fórum extremamente especializado

4 O acesso dos partidos às comissões temáticas segue a proporcionalidade da representação do plenário, mas é possível acreditar que haja uma variação intrapartidária e que os parlamentares mais comprometidos com cada temática tendem a ser os que mais têm acessos às instituições da política pública.

e profissionalizado (como é a CSSF), que cristalizou, ao longo de sua história, normas e práticas aceitas e induzidas no campo da assistência social.

O indicador *contexto* mostra-nos a primeira evidência. O escore positivo do teste de médias indica prevalência de argumentos de base institucionalista, em detrimento do escore negativo que indica argumentos de base pluralista (ACF), principalmente na CSSF. No escore geral dos encontros em Comissão, a média 0,63 e o *p-valor* significativo a $\alpha=0,05$ (*p-valor*= 0,000005) indicam um resultado estatisticamente significativo de que nessa arena os argumentos são fortemente induzidos pelas instituições. Neste raciocínio, os parlamentares, quando atuantes em Comissão, traduziam a “problemática a ser tratada” como “os desafios a serem enfrentados visando o sucesso do Bolsa Família”. As questões de estabilidade do programa, garantia de financiamento, de execução de condicionalidades e de escopo técnico permeavam os diagnósticos parlamentares a respeito das questões a serem tratadas.

O mesmo não se diz para as análises de discurso em Plenário para o indicador *contexto*. Neste indicador, a média obtida foi de 0,08 a um *p-valor* não significativo de 0,52 ($\alpha= 0,05$). Isso indica que o comportamento parlamentar em Plenário é regido por forças institucionais, mas também por elementos que fogem do terreno neoinstitucionalista. Temos razões para acreditar que esses fatores são de ordem eminentemente ideológica⁵. Uma outra hipótese, e essa clássica do neoinstitucionalismo, é que o momento analisado, por causa do *impeachment* de 2016, representou um grande choque externo, que pode ter abalado a estabilidade do PBF no plenário e redefinido dinâmicas de poder desse subsistema em plenário (PIERSON, 2015).

Esse efeito se dá por causa da interação e da complementaridade institucional entre uma política pública e uma instituição representativa como a Presidência da República, por exemplo. Quando uma arena sofre um forte choque, todo o sistema político responde de acordo. Nessa lógica, este efeito não teria acontecido também na CSSF por ela ser um órgão muito mais institucionalizado e resiliente no domínio da assistência social, o que insulou as discussões do Bolsa Família dos choques externos, vindos de outras instituições (PIERSON, 2006; PIERSON, 1993).

Abaixo temos os resultados para o indicador *contexto*:

Tabela 2 Resultados gerais para a equação 01: “Contexto”

Equação 1	Frequência	Média	Desvio padrão	n	Est. teste t	gl	p valor
Em plenário							
Menos 1 a -0,5	12						
Menos 0,49 a -0,1	5						

(continua)

5 Elementos explicados pelo ACE.

Tabela 2 Resultados gerais para a equação 01: "Contexto" (continuação)

Equação 1	Frequência	Média	Desvio padrão	n	Est. teste t	gl	p valor
Em plenário							
0	3						
0,1 a 0,49	5						
0,5 a 1	14	0,08	0,81	39	0,64	38	0,52
Em comissões							
Menos 1 a -0,5	6						
Menos 0,49 a -0,1	0						
0	2						
0,1 a 0,49	1						
0,5 a 1	29	0,63	0,72	38	5,33	37	0,000005

Fonte: Elaborada pelo autor.

O indicador *moral da história/soluções* parece corroborar ainda mais esse argumento, a partir de resultados mais substanciais e significativos. De forma geral, ele aponta que os parlamentares, em sua maioria, tomavam a posição de que a melhor solução possível para "os problemas contextuais identificados" seria o aprofundamento do programa, extensão ou, no mínimo, o melhoramento dos instrumentos já instalados. Tanto em Plenário (média=0,41; *p-valor* = 0,01; α = 0,05), quanto nas Comissões (média = 0,49; *p-valor* = 0,0004; α = 0,05), existiu uma clara inclinação discursiva em direção à manutenção do *status quo* do programa.

Essa situação encaixa-se com a capacidade da política pública de se autorreproduzir, a partir de uma rota previamente tomada e pela capacidade da política pública de agir na percepção dos cálculos dos atores, que veem os custos de alterar os instrumentos e o arranjo do programa como superiores em relação àqueles previamente instalados. Portanto, a ação mais natural é que eles advoguem pela continuidade da rota (*status quo*), como observado. No momento, portanto, o subsistema do PBF passava por uma situação de retornos positivos (*positive feedback*) (PIERSON, 2006; PIERSON, 1993).

Abaixo temos os resultados para o indicador *moral da história/soluções*:

Tabela 3 Resultados gerais para a equação 02: "Moral da história"

Equação 3	Frequência	Média	Desvio padrão	n	Est. teste t	gl	p valor
Em plenário							
Menos 1 a -0,5	8						
Menos 0,49 a -0,1	1						
0	2						
0,1 a 0,49	0						

(continua)

Tabela 3 Resultados gerais para a equação 02: "Moral da história" (continuação)

Equação 3	Frequência	Média	Desvio padrão	n	Est. teste t	gl	p valor
Em plenário							
0,5 a 1	22	0,41	0,87	33	2,72	32	0,01
Em comissões							
Menos 1 a -0,5	6						
Menos 0,49 a -0,1	1						
0	5						
0,1 a 0,49	1						
0,5 a 1	24	0,49	0,76	37	3,91	36	0,0004

Fonte: Elaborada pelo autor.

Com certeza existiam oposições ao programa, traduzidas pelas observações negativas na distribuição). Entretanto, no período pré-impeachment, a conjuntura institucional estava articulada de maneira a manter essas posições à margem do processo decisório. Neste momento o efeito distributivo do PBF garantia notável encaixe discursivo entre os parlamentares e determinava a tônica dos e formatos de coordenação de interesses. Dizemos com isso que, claramente, os deputados que formavam a base ideológica de apoio ao PBF marcaram muito mais presença na emissão de discursos e na articulação de apoios.

Com a ascensão de uma nova coalizão governista em 2016, os discursos contra a institucionalidade do PBF ganharam força, dadas às tentativas de mudanças importantes na estrutura institucional do PBF e de outras instituições que compõem o sistema político brasileiro (e os dados conseguem captar isso). Contudo, este efeito ainda não foi suficiente para representar impacto estatístico significativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste capítulo, acreditamos ter cumprido os objetivos a que esta pesquisa se propôs, de mapear os interesses organizados e a ação política coletiva na 55ª legislatura a partir do neoinstitucionalismo. Alguns pontos são relevantes para destaque. Primeiramente, é notável como a arena institucional (Plenário ou CSSF) delimita o teor das discussões, o formato de engajamento coletivo e quais são os interesses legitimados. Esta constatação é explicável pela teoria e pelos métodos adotados. Através do empoderamento seletivo e da assimetria de capacidades que a instituição do PBF condicionou, principalmente na 55ª legislatura, a tipologia dos grupos esteve claramente alinhada à perspectiva de expansão e aperfeiçoamento do programa.

Da mesma forma, o efeito sobre os parlamentares foi claro. Na CSSF, para além de terem sido alocados parlamentares alinhados à proposta da política pública, eles

adotaram um padrão de defesa da “rota” em que o programa já seguia. Neste fórum, foi notável o efeito institucional sobre os parlamentares e a posição deles pelo *status quo*. Com papel central, as “possibilidades administrativas” foram fator de cálculo para estes atores, como notamos nas argumentações sobre os resultados e quanto à eficiência do desenho do PBF nos discursos. O mesmo padrão de ação coletiva, contudo, não pode ser notado em Plenário, cujo ambiente é arena de múltiplos embates ideológicos, de menor constrangimento das normas da assistência social e que conta com um apelo midiático e público diferenciado. Além disso, entendemos que o processo de *impeachment* teve papel importante na referenciação dos discursos parlamentares no período, o que pode ser explicado pela “complementaridade institucional” – isso aumentou a polarização ideológica e quebrou o predomínio dos argumentos em defesa do PBF. Neste raciocínio, a CSSF insulou institucionalmente as discussões sobre o programa.

Concluindo que o PBF conduziu comportamentos políticos em direção à sua autopreservação, podemos inferir que o Bolsa Família foi uma política de sucesso, segundo a definição de sucesso para Skocpol (1995: 59) – como definido na seção teórica. Nessa lógica, o fim do programa em 2021 não contesta o diagnóstico de equilíbrio existente *ex ante*, tampouco invalida o argumento de sucesso do programa, sustentados por essa pesquisa. Pelo contrário, não só dá ainda mais força a esses achados, como abre um universo de possibilidades de pesquisa sobre o PBF, o fim dele, e possíveis reativações.

Como um programa que contava com tamanho apoio político pode ter-se findado tão abruptamente naquele ano? Qual fenômeno explica a desinstitucionalização de uma política pública que induzia de forma tão articulada os comportamentos coletivos e incluía tantas fontes de apoio? Essas são perguntas obrigatórias para a futura agenda de pesquisa neoinstitucionalista sobre o Bolsa Família. Como introduzido no miolo do capítulo, levantamos a hipótese de que o processo eleitoral de 2018 representou um forte choque externo, que abriu uma conjuntura crítica e recapitou novos atores e comportamentos. O papel de atores-chave em outras camadas institucionais do sistema político brasileiro levou à desarticulação do programa, em um momento de valorização da agência individual, característico das *critical junctures* (MAHONEY e THELEN, 2010). Essa possibilidade é real e o argumento das *critical junctures* só é válido se, antes, houvesse sido instalado um equilíbrio político-institucional. É esse equilíbrio anterior que essa pesquisa buscou descrever.

Entretanto, mesmo que essa hipótese faça sentido, são necessárias outras pesquisas e, com isso, incentivamos outros pesquisadores a contribuírem com a temática. Este trabalho focou em identificar comportamentos coletivos da 55ª legislatura (2015-2018)⁶

6 A análise de discurso da 56ª legislatura focou especificamente em identificar os interesses organizados.

e, para este período, fomos capazes de concluir que o PBF detinha grande apoio político. Esse é um ponto de partida obrigatório para qualquer pesquisa futura sobre o fim do PBF sob o governo Jair Bolsonaro ou sobre o desenvolvimento de qualquer outro programa de transferência de renda inaugurado sob o governo Lula (2023). Esperamos que esse trabalho sirva de insumo para outros, e que seja fonte de explicações válidas para a confusa realidade política brasileira.

REFERÊNCIAS

- BICHIR, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política): Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- JONES, M. D.; MCBETH, M. K. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *The Policy Studies Journal*, Malden, v. 33, n. 2, p. 329-352, Jan. 2010. ISSN 0190-292X.
- LEÃO, P. Parliamentary activity in the Bolsa Família's Subsystem: organized groups and the structure of interest relations Parliamentary activity in the Bolsa Família's Subsystem: organized groups and the structure of interest relations. *E-Legis*, Brasília, v. 12, n. 38, p. 264-288, 2022.
- LOWI, T. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, Julho 1964.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. *Lobby e políticas públicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- MANHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the "New Institutionalism". In: RHODES, R. A. W.; BINDER, A. S.; ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-20.
- MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. *Política Pública como campo multidisciplinar*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2013. Cap. 2, p. 23-46.
- MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E.; JONES, M. D. The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. *Society & Natural Resources: An International Journal*, v. 5, n. 18, p. 413-429, 2005. ISSN 0894-1920.
- PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, Cambridge, v. 45, n. 4, p. 595-628, Julho 1993.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. NYC: NYU Press, 2006. p. 114-131.
- PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória e o estudo da política. *Idéias – Revista IFCH Unicamp*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2015.

- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SCHLAGER, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, n. 28, p. 243-270, 1995.
- SHANAHAN, E. A. et al. A Narrative Policy Framework. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. 4. ed. Nova York: Routledge, 2018. p. 173-211.
- SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.