

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

PEDRO RIBEIRO VISCARDI

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS: a lógica intersetorial no Programa de Garantia de Renda Familiar
Mínima de Campinas

RIO DE JANEIRO

2017

PEDRO RIBEIRO VISCARDI

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS: a lógica intersetorial no Programa de Garantia de Renda Familiar
Mínima de Campinas

Dissertação de Mestrado submetida ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Doutor Eduardo Rodrigues Gomes.

RIO DE JANEIRO

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

V822 Viscardi, Pedro Ribeiro.

Programas de transferência condicionada de renda e mudanças institucionais: a lógica intersetorial no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas / Pedro Ribeiro Viscardi. – 2017.
164 p. ; 31 cm.

Orientador: Eduardo Rodrigues Gomes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2017.

Bibliografia: f. 146 – 158.

1. Mudança institucional. 2. Transferência condicionada de renda. 3. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas . I. Gomes, Eduardo Rodrigues, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 303.44

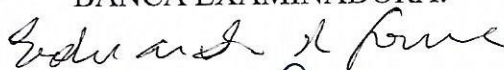
PEDRO RIBEIRO VISCARDI

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E MUDANÇAS
INSTITUCIONAIS: a lógica intersetorial no Programa de Garantia de Renda Familiar
Mínima de Campinas

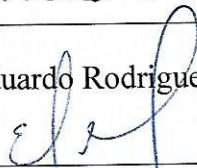
Dissertação de Mestrado submetido ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em: 23/03/17

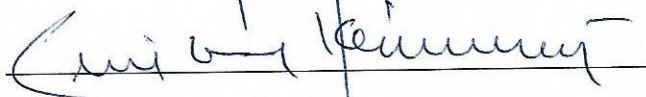
BANCA EXAMINADORA:



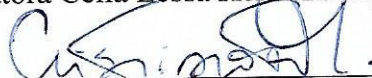
Prof. Doutor Eduardo Rodrigues Gomes – PPED/UFRJ



Prof. Doutor Eduardo Antônio Salomão Condé - UFJF



Profª. Doutora Celia Lessa Kerstenetzky – PPED/UFRJ



Prof. Doutor Cristiano Fonseca Monteiro – PPED/UFRJ

AGRADECIMENTOS

Não foi fácil realizar este mestrado. Idas e vindas entre Juiz de Fora e o Rio de Janeiro, muitas vezes, em situações adversas. Sair do exílio que a formação em Direito proporciona também foi uma tarefa complicada. As coisas parecem mais simples quando as conhecemos superficialmente. A busca pelo conhecimento e a tentativa de navegar em outros mares podem ser bem cansativas. Não encontrei certezas, mas novas dúvidas. Acredito que, não só a ciência, como a vida, caminhem assim, com mais dúvidas do que certezas, ao menos para os mais curiosos.

Nessa trajetória, não poderia deixar de agradecer a algumas pessoas que foram essenciais para que eu completasse o meu curso: aos meus pais, Cláudia Viscardi, pela paciência e o apoio em todos os momentos de dúvidas quanto ao meu futuro, e Octavio Viscardi, por todo o apoio e carinho durante toda a minha vida. Ambos me proporcionaram uma formação privilegiada, sem a qual eu não teria as mínimas condições de realizar um mestrado. Também gostaria de agradecer à minha companheira Carolina Delgado, pela paciência e pelos momentos felizes que passamos juntos.

Gostaria de agradecer ao Professor Eduardo, pela flexibilidade, gentileza e compreensão, assim como aos demais professores que me auxiliaram de alguma forma durante esse período; aos meus amigos e colegas de curso, em especial, Tuanni, Nati, Matheus e Marcus; aos funcionários do PPED, principalmente Guilherme Santana, pela eficiência; e à CAPES, pelo apoio financeiro concedido. Por fim, agradeço aos entrevistados pela disponibilidade, assim como às pessoas que me ajudaram de alguma forma a contatá-los.

RESUMO

VISCARDI, Pedro Ribeiro. **Programas de transferência condicionada de renda e mudanças institucionais: a lógica intersetorial no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas.** Rio de Janeiro, 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

O objetivo desta pesquisa é analisar a trajetória institucional do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas no que tange à implantação de uma lógica de gestão intersetorial nessa política. Esta dissertação será realizada por meio de uma abordagem qualitativa, através do uso do neoinstitucionalismo histórico como referencial teórico. O estudo busca demonstrar como que a implantação de uma lógica intersetorial mais intensa na gestão do programa analisado ocorreu através de mudanças institucionais graduais e que a modificação dessa lógica se deu por um processo de “deslocamento”. Sendo assim, pretende-se comprovar que as modificações institucionais ocorreram por um processo de “estratificação”, não em razão de conjunturas críticas ou choques externos, seguido de um processo de “deslocamento”. A pesquisa se baseou em relatórios governamentais e entrevistas com burocratas, e de forma complementar analisou a imprensa, anais da Câmara Municipal de Campinas referentes ao programa, bem como artigos e livros.

Palavras-chave: Mudança institucional. Transferência Condicionada de Renda. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas.

ABSTRACT

VISCARDI, Pedro Ribeiro. **Programas de transferência condicionada de renda e mudanças institucionais: a lógica intersectorial no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas.** Rio de Janeiro, 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The aim of this research is to analyze the institutional path of the Minimum Familiar Income Guarantee Program of Campinas regarding the implementation of an intersectoral management logic in this policy. This dissertation will be done by a qualitative approach, through the use of historical neo-institutionalism as a theoretical reference. The study aims to demonstrate how the implementation of a more intense intersectoral logic in the policy's management has occurred through gradual institutional changes and the modification of this logic occurred through a “displacement” process. Therefore, it intends to prove that institutional changes occurred through a process of “layering” and not as a result of critical junctures or external shocks, followed by a “displacement” process. The research was based on government reports and interviews with bureaucrats and in a complementary way, also Press, annals local assembly of Campinas, papers and books.

Keywords: Institutional Change. Conditional Cash Transfer. Minimum Familiar Income Guarantee Program of Campinas.

Lista de tabelas

Tabela 1: Propostas de renda mínima nos municípios de acordo com o estado de origem entre 1995 e 2001.....	54
Tabela 2: Percentual da cobertura da população total pelos PTCR em 18 países da América Latina e Caribe, 2010.....	137

Lista de quadros

Quadro 1: Entrevistados e identificação na dissertação.....	22
Quadro 2 – Principais PTCR do governo FHC.....	58
Quadro 3: Relação entre o uso de mecanismos de políticas sociais (universalização e focalização) e princípios aplicados aos Estados de Bem-Estar (princípios de justiça redistributiva e de mercado).....	61
Quadro 4: Tipos de escolas neoinstitucionalistas de acordo com as suas distintas características.....	70
Quadro 5: Tipos de agentes de mudança que podem surgir de acordo com as características do contexto político e da instituição analisada.....	83
Quadro 6: - Classificação das obras dos autores segundo a importância conferida à mudança institucional e à dependência da trajetória.....	86
Quadro 7 - Principais mecanismos utilizados pelos autores em suas análises.....	87
Quadro 8 – Filiação partidária dos prefeitos de Campinas entre 1993 e 2008.....	100
Quadro 9- Possíveis intensidades da intersetorialidade.....	120
Quadro 10 – Coalizões de poder na burocracia do PGRFM quanto à questão intersetorial.....	122
Quadro 11 – Coalizões de poder na burocracia do PGRFM quanto à questão intersetorial até o governo do PDT.....	134

Lista de figuras

Figura 1: PTCR no mundo em 1997 e em 2008.....	45
Figura 2: Organização simplificada do PGRFM na gestão do PSDB (1995-1996).....	95
Figura 3: Estrutura organizacional simplificada do PGRFM na administração do PPB.....	102
Figura 4: Representação das hipóteses sugeridas.....	140

Figura 5 – Representação da trajetória da intersetorialidade no PGRFM de acordo com os mandatos no período de 1995 a 2008..... 141

Lista de siglas e abreviaturas

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CCT - *Conditional Cash Transfers*
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRAS - Coordenadorias Regionais de Assistência Social
DAFCA - Departamento de Assistência à Família, Criança e Adolescente
DDS - Departamentos de Desenvolvimento Social
DOAS - Departamento de Operações da Assistência Social
DRO - Departamentos Regionais de Operação
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEE - Instituto de Estudos Especiais
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRN - Imposto de Renda Negativo
NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC - Programa de Aceleração de Crescimento
PBF - Programa Bolsa Família
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRFM - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM - Programas de Garantia de Renda Mínima
PIB - Produto Interno Bruto
PNAS - Plano Nacional de Assistência Social
PP - Partido Progressista
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTCR - Programas de Transferência Condicionada de Renda
RBC - Renda Básica de Cidadania

RMG - Renda Mínima Garantida

RMI - Renda Mínima de Inserção

SAR - Secretarias de Ação Regional

SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SMCTAIS - Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO BRASIL	25
1.1 O Estado de Bem-Estar Social	25
1.2 O Estado de Bem-Estar Social nos países em desenvolvimento	29
1.3 O Estado de Bem-Estar Social brasileiro	31
1.4 Breve retrospectiva histórica dos PTCR no mundo	38
1.5 Histórico das políticas de transferência condicionada de renda no Brasil	46
1.6 As experiências de PTCR no Brasil	54
1.7 Debates sobre as transferências de renda no Brasil	59
2 O NEOINSTITUCIONALISMO	63
2.1 Origem da literatura institucionalista nas diferentes disciplinas e o advento do neoinstitucionalismo	63
2.2 As distintas escolas do neoinstitucionalismo	67
2.3 O debate sobre as mudanças institucionais	75
2.4 Mecanismos e conceitos utilizados pelos autores neoinstitucionalistas para a explicação da evolução das instituições	77
3 O PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA FAMILIAR MÍNIMA DE CAMPINAS E A INTERSETORIALIDADE: UMA TRAJETÓRIA GRADUAL?	90
3.1 Contexto de surgimento do PGRFM	91
3.2 As características do PGRFM	94
3.3 A trajetória institucional do PGRFM quanto à implantação de um modelo de gestão intersetorial	97
3.4 Intersetorialidade entre 1995 e 2000	100
3.5 Autonomia da burocracia no PGRFM	107
3.6 Intersetorialidade entre 2001 e 2004	111
3.7 Intersetorialidade entre 2005 e 2008	131
CONCLUSÃO	137
FONTES	143
REFERÊNCIAS	146

Introdução

Atualmente os programas de transferência condicionada de renda (PTCR) ou programas de transferência de renda condicionada estão disseminados por vários lugares do mundo (PRABHU *et al*, 2009, I-XVII; FISZBEIN *et al*, 2009, p. 32). Essas políticas se baseiam em transferências monetárias a famílias classificadas como pobres e exigem como contrapartida o cumprimento de algumas condicionalidades pelos beneficiários. Tais exigências mudam de acordo com os programas, mas possuem o objetivo comum de fazer as famílias investirem em seu capital humano, principalmente nas crianças. São várias as condicionalidades, como o controle da vacinação e da frequência escolar das crianças, a proibição do casamento infantil, entre outras. O Brasil se destacou nos últimos anos como exemplo de sucesso, recebendo prêmios¹ e visitas de outros países interessados nessas políticas.

O presente trabalho pretende analisar a trajetória institucional do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas (PGRFM), especificamente, no que diz respeito a uma lógica de gestão intersetorial nessa política. O programa é conhecido como um dos PTCR pioneiros no Brasil (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 103)². Nesse contexto, as políticas desse tipo também serão analisadas, assim como o Estado de Bem-Estar brasileiro, com o fim de compreender como esses programas de transferência de renda se inserem em políticas mais amplas de proteção social. Ademais, também serão realizadas reflexões acerca do referencial teórico utilizado, o neoinstitucionalismo.

O que define os PTCR? O simples ato praticado pelo Estado de transferir dinheiro a determinados indivíduos pode ocorrer de diversas formas e engloba uma gama variada de políticas, como o seguro-desemprego, o próprio salário do servidor, as pensões, entre outras. Portanto, o que há de singular nos PTCR? Quais são as suas diferenças, por exemplo, em relação a outras formas de se garantir uma renda mínima e às demais transferências governamentais?

Segundo a definição de Fiszbein e outros (2009, p. 32), em relatório para o Banco Mundial, os PTCR, em inglês, os *conditional cash transfers* (CCT), são políticas de

¹ Segundo notícia do IPEA (2013), o Brasil recebeu o prêmio *Award for Outstanding Achievement in Social Security* em razão do sucesso do Programa Bolsa Família (PBF). Ademais, de acordo com notícia do Portal Brasil (2012), a Controladoria Geral da União recebeu uma delegação da Índia interessada no Programa Bolsa Família em 2012.

² Ressalta-se que a política foi modificada ao longo dos anos, a ponto de descaracterizá-la enquanto um PTCR, uma vez que as condicionalidades passaram a não ser mais exigidas para o acesso ao benefício. No capítulo três isso será aprofundado.

transferência de renda direcionadas aos pobres, com a condição de que as famílias façam investimentos - previamente especificados - no capital humano de suas crianças. Para Heimo (2014, p. 36-7), os PTCR, a despeito de suas variedades técnicas, os PTCR compartilham três características: são baseados em transferências monetárias, têm condicionalidades relacionadas à saúde e à educação e possuem mecanismos de focalização. Para Lavinias (2013, p. 9), as duas principais características desses programas são a focalização e a exigência de investimento em capital humano.

Os programas de transferência de renda podem ser considerados como o gênero de distintas espécies de políticas baseadas em transferências monetárias, como, por exemplo, os CCT. Os programas de transferência de renda podem ser universais ou focalizados. Nestes, o alvo das políticas são os pobres; naqueles, não há restrição sobre quem serão os beneficiários. Para Guy Standing (2012, p. 50), além da possibilidade de focalização, há a seletividade. Esta se caracteriza por restringir os beneficiários a determinado grupo com certas características, como, por exemplo, famílias consideradas pobres com filhas de determinada idade. Ou seja, além da focalização, há características que restringem ainda mais o público-alvo da política. A focalização é um elemento comum aos PTCR, já a seletividade está presente na maioria dessas políticas.

Quanto à escala dos programas de transferência de renda, constata-se que existe uma gama extensa de opções, como políticas regionais, nacionais e locais. Não existe um modelo único. Tais políticas podem ser condicionais ou incondicionais, ou seja, podem exigir contrapartidas pré-especificadas de investimento no capital humano para o acesso à renda, ou não. No caso das primeiras, para que a família receba o benefício requisitado, algumas condicionalidades devem ser cumpridas. São contrapartidas exigidas pelo Estado para que as pessoas recebam os benefícios. É uma forma de mudar comportamentos para que metas sociais sejam atingidas e ocorra o investimento no capital humano. No PBF, por exemplo, exige-se, na área da Saúde, o controle do cartão de vacinação das crianças menores de sete anos, assim como o acompanhamento do seu desenvolvimento e crescimento, além do pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes. Quanto às contrapartidas da área educacional, as crianças e os adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária, ao passo que os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de no mínimo 75%. O não cumprimento das contrapartidas pode fazer com que o benefício seja bloqueado, suspenso ou cancelado.

O grau de controle das condicionalidades varia de acordo com o CCT analisado. O PBF, por exemplo, não possui um viés punitivo nesse acompanhamento. Caso a família beneficiária não esteja cumprindo as contrapartidas, é verificado o motivo e ocorre o acompanhamento assistencial dessas pessoas (BRITTO; MEDEIROS; SOARES, 2007, p. 13). Ou seja, a ideia não é punir a família, mas sim ajudá-la a encontrar uma saída para a situação. Nesse programa, há uma gradação das consequências do não cumprimento das condicionalidades. Primeiro é dada uma advertência para a família, a qual é comunicada sobre o ocorrido, mas não sofre sanção alguma. Adiante, pode ocorrer o bloqueio. Neste caso, o benefício da família é bloqueado por um mês. Posteriormente, há a suspensão por dois meses da transferência. Por fim, o cancelamento do benefício. Em todos esses casos, como mencionado, deve ocorrer o acompanhamento assistencial das famílias beneficiárias.

Quanto aos PTCR especificamente, Cecchini e Martínez (2011, p. 101) entendem que há três tipos existentes na América Latina e no Caribe, a saber: os programas de transferência de renda com condicionalidade branda, os programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte e, por fim, os “sistemas ou redes de coordenação programática com condicionalidades”. Respectivamente, os direcionados a aumentar o nível de consumo das famílias, a fortalecer suas capacidades humanas ou a vinculá-las à rede existente de serviços e programas sociais (CECCHINI E MARTÍNEZ, 2011, p. 102-124). Essa taxonomia é realizada de acordo com o foco dos PTCR.

O objetivo dos PTCR é criar incentivos para que as famílias ajustem o seu comportamento de acordo com metas sociais (PRABHU *et al*, 2009, p. 5). Para esta autora, os CCT são usados para aumentar o acesso de famílias classificadas como pobres a serviços públicos, como saúde e educação.

Segundo Rawlings e Rubio (2005, p. 29-30), os PTCR surgidos nos anos 90 representam uma nova forma de Assistência Social, uma vez que são baseados em princípios de mercado e focam na demanda, e não na oferta de serviços. Ou seja, o foco não é construir escolas ou hospitais, mas sim tentar direcionar o uso do dinheiro pelas pessoas no investimento em capital humano. Para a autora, há uma mudança na estratégia tradicional da Assistência Social³. Anteriormente, durante os ajustes estruturais dos anos 80, nos países pobres e em desenvolvimento, buscava-se aliviar a pobreza no curto prazo por meio de transferências redistributivas realizadas em tempos de crise (RAWLINGS; RUBIO, 2005, p. 33). Já os CCT buscam investir no capital humano das crianças, tentando eliminar o ciclo

³ A Assistência Social é um dos pilares da proteção social. Esta é compreendida nesta dissertação como um conceito amplo, referente às políticas de bem-estar promovidas pelos países.

intergeracional da pobreza. Essa passagem de uma Assistência Social mais restrita, representada pelas *safety nets*⁴, para uma rede de proteção social “mais ampla”⁵, com o uso dos PTCR, também é destacada por Arnold, Conway e Greenslade (2011, p. 10) e Kaaber (2009, p. I). Entretanto, há autores menos otimistas quanto às mudanças advindas com esse tipo de política. Lena Lavinias (2013, p. 6), por exemplo, argumenta que os CCT representam uma mudança no *Welfare State*, mas traz um ponto de vista distinto. Segundo esta autora, com essas políticas, a lógica adotada na proteção social passa ser a mercantilização dos benefícios sociais e a facilitação da atuação das forças do mercado⁶.

Existem diversos programas de transferência de renda e várias formas de se garantir uma renda mínima⁷. Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva (1996, p. 3):

(...) renda mínima é entendida como uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas. (SILVA e SILVA, 1996, p. 3)

Os PTCR, portanto, representam uma configuração específica de renda mínima, com características próprias. Entre elas, como mencionado, estão a focalização e as condicionalidades de investimento em capital humano nas famílias.

Para a realização da pesquisa proposta, obras⁸ de autores de campos diferentes foram utilizadas. Primeiro, aquelas (SILVA E SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004; BRITTO; MEDEIROS; SOARES, 2007; LICIO, 2002; LAVINAS, 1998; CAMPELLO; NERI, 2013) que se concentraram em estudar as políticas de transferência de renda ou os PTCR no Brasil. Segundo, as obras da literatura internacional que deram ênfase ao estudo das políticas de transferência de renda e aos PTCR em geral (RAWLINGS; RUBIO, 2005; FISZBEIN *et al*, 2009; STANDING, 2014; SILVA E SILVA *et al*, 2014; VILLATORO, 2007; BARRIENTOS; DEJONG, 2006). Terceiro, as obras que trataram especificamente do

⁴ Programas focalizados de combate à pobreza, implantados nos países pobres e em desenvolvimento durante os ajustes estruturais dos anos 80, normalmente com um foco em transferências emergenciais, tanto de alimentos, quanto monetárias.

⁵ Ressalva-se que a expressão “proteção social mais ampla” para se referir à proteção social dos países pobres e em desenvolvimento nos anos 90, tem como parâmetro o modelo estimulado pelo Banco Mundial nos anos 80, as *safety nets*.

⁶ No ponto de vista da autora, com o foco dado às transferências de renda, os indivíduos passam a acessar os serviços sociais através do consumo e a responsabilidade privada é estimulada. Trata-se de um paradigma distinto do *Welfare State* europeu no Pós-Guerra, em que eram prestados serviços públicos apartados dos mecanismos de mercado, ou seja, por meio de uma provisão pública “desmercantilizada”.

⁷ Os programas de transferência de renda são formas de se garantir uma renda mínima à população-alvo das políticas.

⁸ Este rol é extenso e abarca uma grande quantidade de obras. Os autores fora mencionados de forma exemplificativa. Os demais autores serão citados ao longo do texto e se encontram nas referências bibliográficas.

PGRFM de Campinas (SILVA E SILVA, 1996; FONSECA; MONTALI, 1996; ARTHUS, 2000; CAMPINEIRO, 1999; JUSTO, 2007; LUZ, 2005; BAVA *et al*, 1998). Ademais, pesquisas que trataram sobre o *Welfare State* brasileiro (KERSTENETZKY, 2012; DRAIBE, 2014) ou sobre os Estados de Bem-Estar de forma geral (ANDERSEN, 1991; GOUGH, 1999; HAGGARD; KAUFMAN, 2008; C. PIERSON, 2004, 1998; PIERSON, 1995). Por fim, trabalhos que lidaram com o neoinstitucionalismo (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2000; THELEN; CONRAN, 2016; DEEG, 2005). Ressalta-se que há uma grande disponibilidade de literatura sobre os assuntos elencados acima.

Nesta dissertação, busca-se responder à seguinte questão: como se deu a implantação e a posterior redução da lógica de gestão intersetorial mais intensa no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas? Entende-se que a noção de intersetorialidade⁹ é concretizada quando há “uma colaboração interinstitucional explícita em função de um propósito comum” (CUNILL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 412).

Tendo por base o trabalho de Mahoney e Thelen (2010), argumenta-se como hipótese que o programa passou por mudanças institucionais graduais para a aplicação de um modelo de gestão intersetorial mais intenso, que posteriormente foi substituído por um processo de “deslocamento”. Essas modificações teriam ocorrido por um conjunto de fatores, mas principalmente pela atuação de burocratas e gestores do PGRFM.

Com fulcro no trabalho de Mahoney e Thelen (2010, p. 19), o objetivo geral desta dissertação é verificar se o PGRFM passou por mudanças institucionais graduais na implantação de uma lógica intersetorial de gestão mais intensa e se a mudança dessa lógica ocorreu por um processo de “deslocamento”. Portanto, tendo por base o modelo de mudança institucional trazido por Mahoney e Thelen (2010, p. 19) em *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power*, algumas questões serão analisadas: as mudanças nas relações de poder na burocracia do PGRFM¹⁰, as características desta instituição, o contexto político existente e os eventuais agentes de mudança institucional. Ressalva-se que a instituição que sofreu mudanças institucionais é o próprio PGRFM e não a organização à frente desta política, no caso, a Secretaria responsável pela Assistência Social de Campinas¹¹. Ou seja, busca-se entender o que causou a modificação da política paulista, entendida enquanto variável dependente.

⁹ O conceito será mais explorado no capítulo 3.

¹⁰ Os autores não colocam “a mudança nas relações de poder” como um elemento do seu modelo de mudança institucional de forma explícita, mas se trata de um ponto presente de maneira constante no raciocínio dos autores e essencial para a análise das instituições.

¹¹ Ressalta-se que a secretaria responsável por esse setor, desde a origem do programa em 1996, mudou diversas vezes de nome. Essas alterações serão detalhadas no capítulo 3.

Para que o objetivo geral seja alcançado, objetivos específicos referentes às questões supracitadas devem ser perseguidos. Pretende-se, portanto, identificar as coalizões de poder e os agentes envolvidos nas mudanças da política estudada, assim como discriminar seus distintos interesses, para verificar possíveis mudanças nas relações de poder no âmbito do PGRFM. Almeja-se observar a existência de agentes de veto às alterações propostas, no intuito de caracterizar o contexto político observado e confirmar ou não o modelo de Mahoney e Thelen (2010, p. 19), segundo o qual agentes de veto são comuns às mudanças institucionais graduais. Ademais, intenta-se verificar se as regras anteriores às mudanças que regiam a política analisada possibilitavam a discricionariedade em sua interpretação e a sua aplicação de modo a provocar uma mudança institucional, ou seja, se a partir de uma interpretação das leis era possível transformar o PGRFM. Este objetivo está ligado ao que é denominado de “características das instituições” por Mahoney e Thelen (2010, p. 19). Busca-se também demonstrar as incompatibilidades entre o modelo oferecido por esses pesquisadores e as evidências empíricas encontradas. Ressalva-se que o trabalho não resta preso aos parâmetros trazidos por Mahoney e Thelen (2010, p. 19). Dar-se-á preferência à empiria, uma vez que não existem modelos capazes de abarcar todas as especificidades da realidade social. Nesse sentido, o modelo mencionado será utilizado apenas como um norte para a pesquisa das mudanças institucionais.

Quanto à relevância e à justificativa do trabalho, ressalta-se a escassez de pesquisas sobre o referencial teórico escolhido. Poucos trabalhos (FALLETI, 2010) deram ênfase ao estudo de mudanças institucionais graduais no Brasil através do referencial teórico neoinstitucionalista.

Ademais, não foi encontrada pesquisa que tratasse dos PTCR por meio do arcabouço teórico mencionado. A maioria dos trabalhos existentes sobre os CCT é de avaliação de impacto, eficiência ou eficácia (SOARES; SÁTYRO, 2009; RAWLINGS; RUBIO, 2005; VILLATORO, 2007; BARRIENTOS; DEJONG, 2006). Ou seja, se determinada política gerou os efeitos previamente propostos na sociedade, se utilizou bem os recursos disponíveis ou se cumpriu as suas metas. Constatam-se também estudos relacionados ao desenho institucional (BURLANDY *et al*, 2007; STANDING, 2014), à economia política (KERSTENETZKY, 2008), à viabilidade desses programas (LAVINAS, 1998) e à perspectiva de gênero (MARIANO; CARLOTO, 2009). A originalidade da presente pesquisa reside no fato de analisar mudanças institucionais com base em um modelo oferecido pela literatura neoinstitucionalista, em um tema inédito para a área, um programa de transferência de renda. Instituições mais amplas costumam ser o foco das análises neoinstitucionalistas,

como o *Welfare State*, a política macroeconômica de um país, entre outras. Portanto, a presente pesquisa é nova tanto para os trabalhos - sobre transferências de renda, por utilizar um referencial teórico distinto, quanto para as pesquisas neoinstitucionalistas, por tratar das transferências de renda, especificamente do PGRFM de Campinas.

Quanto à escolha do PGRFM, ressalta-se o caráter pioneiro da política no Brasil. Além disso, as mudanças ocorridas na lógica de gestão intersetorial e a constatação de uma burocracia atuante por meio da literatura (LUZ, 2005; JUSTO, 2007) também foram relevantes para a escolha da política.

Por que analisar mudanças institucionais? Ademais, por que o interesse específico na gestão intersetorial? Argumenta-se que a discussão sobre a mudança institucional poderá contribuir para os estudiosos da área. As críticas (SCHMIDT, 2006, p. 105-106; HALL; TAYLOR, 2003, p. 201) direcionadas ao neoinstitucionalismo histórico acusavam a escola de possuir poucos instrumentos para explicar as mudanças institucionais, pois a maioria dos trabalhos só justificava essas alterações em razão de conjunturas críticas ou choques externos. E mais, havia dificuldade em determinar o que estimulava o acontecimento desses eventos críticos. Também poderia ser apontado que muitos autores apenas narravam os acontecimentos, sem comprovar os nexos causais que levavam às alterações das instituições. Portanto, esta dissertação incorpora as críticas realizadas ao neoinstitucionalismo histórico, tentando esclarecer as relações de causa e efeito existentes nas mudanças institucionais analisadas, utilizando-se do arcabouço teórico oferecido por Mahoney e Thelen (2010, p. 19).

Outrossim, o interesse pela intersetorialidade decorre da complexidade social das políticas públicas atuais, as quais exigem ações integrais e que deem conta das várias dimensões dos problemas referentes à proteção social (CUNILL-GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 409). Autores (SENNA, 2013, p. 250; VIANA, 1998, p. 24) pontuam que a intersetorialidade é um tipo de estratégia adotada nas políticas sociais que se insere no contexto da reestruturação do Estado no fim do século XX, a partir da intensificação da globalização e o com o surgimento de novos riscos sociais. Ressalta-se:

A ênfase no desenvolvimento de ações intersetoriais relaciona-se ao conjunto de estratégias voltadas à superação da histórica fragmentação da intervenção do Estado e maximização da efetividade das ações desenvolvidas. Do ponto de vista da construção da intersetorialidade, é preciso considerar os desafios relacionados às diversas lógicas organizacionais que regem as arenas setoriais, à disputa por recursos e status entre os setores envolvidos e à complexidade do processo de intermediação de interesses distintos com capacidades também distintas de influência na arena decisória, entre outros aspectos. (SENNA, 2013, p. 250)

Sendo assim, trata-se de um tema universal e que preocupa a todos os Estados do século XXI. Um modelo de gestão de uma política pública setorial produzirá intervenções apenas parciais na realidade social, afetando diretamente os objetivos propostos (GRAU; REPETTO; BRONZO, 2015, p. 410). Como a implantação desse tipo de modelo tende a modificar o *status quo* de burocratas de organizações e de políticas, espera-se que, eventualmente, existam resistências à implantação desse tipo de gestão, nas quais mudanças institucionais graduais possam se materializar¹². Destaca-se:

Quanto ao desenho intersetorial de políticas, muitas secretarias municipais setoriais resistem a uma mudança nos seus modelos de prestação de serviços, com medo de perderem poder, recursos, etc. Da mesma forma, colocam inúmeros obstáculos à criação de novos desenhos de implementação de políticas (por exemplo, um modelo territorial de descentralização de cunho extra-setorial), pois isso implica transferir, para esses novos espaços organizacionais, recursos financeiros, humanos e técnicos. Dessa forma, entraves de tipo burocrático e corporativo têm impedido a maior expansão dessas experiências inovadoras de política. (VIANA, 1998, p. 31)

Portanto, a justificativa e a relevância do tema podem ser resumidas em alguns tópicos, a saber: o pioneirismo do PGRFM, a novidade da aplicação do referencial teórico neoinstitucional aos PTCR, o aprofundamento das pesquisas acerca dessas políticas, a contribuição para o estudo da mudança institucional e para o aperfeiçoamento do modelo de Mahoney e Thelen (2010, p. 19) e a importância da análise das questões que envolvem a implantação de um modelo de gestão intersetorial nas políticas públicas.

O neoinstitucionalismo não se caracteriza por ser uma corrente unificada de pensamento e abarca diferentes escolas, mas todas elas exaltam a importância das instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193). É possível diferenciar quatro escolas¹³, entre elas: o neoinstitucionalismo histórico, o neoinstitucionalismo da escolha racional, o neoinstitucionalismo das organizações – citado por muitos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193) como o “sociológico” – e o neoinstitucionalismo discursivo.

Neste trabalho, será adotada uma visão mais próxima do neoinstitucionalismo histórico, utilizando-se dos conceitos de mudanças institucionais graduais apresentados por Mahoney e Thelen (2010, p. 19). O neoinstitucionalismo histórico possui, segundo Hall e

¹² As expectativas em relação às mudanças graduais geradas por resistências na burocracia devem ser comprovadas empiricamente. Tal nexos causal não é obrigatório, há apenas uma tendência de que situações nas quais são observadas resistências burocráticas ocorram graduais, como previsto em Mahoney e Thelen (2010, p. 19). Entretanto, é possível que a própria implantação da lógica intersetorial em uma instituição não gere resistências a ponto de gerar mudanças desse tipo.

¹³ Sobre as especificidades de cada escola, ler Hall e Taylor (2003, p. 193-223) e Schmidt (2006, p. 98 – 117).

Taylor (2003, p. 193), algumas características próprias, como o fato de dar ênfase às assimetrias de poder advindas das instituições ou o de analisar a contribuição das instituições e de outros fatores, como as ideias, para a determinação de situações políticas. Segundo os autores, os trabalhos dessa escola “tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas”. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193). Entretanto, nas últimas duas décadas, a própria escola trouxe novas concepções acerca da possibilidade de mudanças institucionais endógenas e graduais, as quais foram abarcadas por este trabalho.

A literatura neoinstitucionalista, no campo da ciência política, passa por uma grande reflexão sobre as mudanças institucionais e os mecanismos teóricos utilizados para explicá-las. Autores (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 03) do próprio neoinstitucionalismo histórico relataram a incapacidade da corrente em explicar alterações nas instituições, principalmente as graduais. Historicamente, todas as escolas possuíam uma concepção mais estática das instituições. Estas eram pontuadas como variáveis independentes estáveis que provocavam vários tipos de consequências. Quando as instituições eram tratadas enquanto variáveis dependentes, ou seja, que sofriam mudanças, estas eram explicadas em termos de choques externos e conjunturas críticas (THELEN; CONRAN; 2016, p. 4).

Entretanto, nas últimas duas décadas, teóricos pertencentes ao neoinstitucionalismo histórico (SCHICKLER, 2001; HACKER, 2005; PIERSON, 2004) passaram a explorar mais a fundo os dispositivos provocadores de mudanças institucionais, o que gerou novas concepções acerca da evolução das instituições. Nesse contexto, modificações endógenas, graduais, não só em razão de fatores exógenos, também passaram a ser admitidas. Entre os trabalhos representantes desse ponto de vista, encontram-se Streeck e Thelen (2005, p. 4); Mahoney e Thelen (2010, p. 19); Palier (2005, p. 127); Falletti (2010, p. 40); e Deeg e Jackson (2012, p. 1119). Estes últimos, apesar de fazerem parte da literatura referente à variedade de capitalismos¹⁴, a qual se caracterizava por utilizar instrumentos próprios da dependência da trajetória, inovam e deixam claro como a mudança institucional pode ser gradual, e como uma ou mais trajetórias podem se formar de maneira endógena. Normalmente, o conceito da dependência da trajetória é utilizado para explicar a estabilidade de determinada instituição. A ideia de dependência da trajetória pode ser resumida no seguinte raciocínio: quando determinado processo político segue um caminho, a permanência nesse trajeto pode gerar um

¹⁴ Esta literatura busca demonstrar as distintas características institucionais existentes nas economias de mercado e nos diferentes tipos de capitalismo, detalhando as relações entre firmas e demais atores necessários para que uma análise embasada seja feita acerca do modelo de capitalismo de determinado país.

aprendizado e retornos crescentes, tornando mais dificultosa a modificação da trajetória escolhida.

A partir desse debate, percebe-se que o foco nas mudanças institucionais ou na estabilidade de determinada trajetória é uma questão a ser definida em termos empíricos. O fato de um autor expor a trajetória de uma instituição através da ideia de dependência da trajetória, não significa necessariamente que ele tenha uma concepção mais estática acerca das instituições, mas sim que empiricamente foi o resultado encontrado pelo pesquisador.

Na presente dissertação, serão analisados os distintos mecanismos teóricos utilizados pela literatura para a explicação das trajetórias das variadas instituições. Sendo assim, as obras dos pesquisadores do novo-institucionalismo histórico serão analisadas em dois grupos: o primeiro (PIERSON, 2000; MENICUCCI, 2010; HALL; SOSKICE, 2001), marcado pela continuidade das trajetórias institucionais, com trabalhos em que a ideia de dependência da trajetória é utilizada; e o segundo (FALLETI, 2010; PALIER, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010), em que o foco nas mudanças predomina e que expõe alterações incrementais e endógenas nas instituições. Ressalta-se que a divisão acima é meramente para fins didáticos, com o intuito de demonstrar as diversas abordagens possíveis quanto aos processos de mudanças institucionais. Como mencionado, não significa que autores que narram trajetórias institucionais mais estáveis e que fazem uso da ideia de dependência da trajetória não tenham incorporado às críticas referentes às mudanças na literatura.

No presente trabalho, pretende-se realizar uma análise da trajetória institucional do PGRFM de Campinas quanto à implantação e a posterior redução de um modelo de gestão intersetorial mais intenso. Tomando por base os ensinamentos de Creswell (2009, p. 173), isso será realizado através de uma abordagem qualitativa. A escolha desse tipo de abordagem ocorre pelo fato de análises qualitativas serem mais indicadas quando se quer ter uma visão mais global sobre o processo estudado. Opta-se por essa abordagem para explicar a relação de poder entre diferentes grupos de atores e a forma como isso impactou na trajetória institucional do PTCR estudado. A escolha pela abordagem qualitativa não prospecta desqualificar os méritos da quantitativa.

Para que as hipóteses sobre as mudanças institucionais levantadas sejam comprovadas, há a necessidade de se conhecer a fundo a trajetória institucional da política de transferência de renda discutida durante o período pesquisado. Pretende-se analisar a questão da intersetorialidade no programa paulista entre 1995 e 2008. Em razão disso, a pesquisa pode

ser caracterizada como um estudo de caso sobre o PGRFM, como demonstrado pela definição de Stake (1995) exposta por Creswell (2009, p. 13):

Case studies are a strategy of inquiry in which the researcher explores in depth a program, event, activity, process or one or more individuals. Cases are bounded by time and activity and researchers collect detailed information using a variety of data collection procedures over a sustained period of time. (STAKE, 1995)

Ao analisar o CCT discutido em um estudo de caso, pretende-se responder ao problema sugerido: como se deu a trajetória institucional do PGRFM quanto à implantação e a posterior redução de uma lógica de gestão intersetorial intensa? Para isso, como previsto no tipo de estratégia de investigação escolhida, serão utilizadas diferentes formas de coleta de dados, a saber: entrevistas semiestruturadas (face a face e por telefone), estruturadas (por e-mail) e relatórios governamentais¹⁵. De forma complementar, também serão analisados anais da Câmara Municipal de Campinas, artigos científicos, notícias e livros.

Escolheu-se o período entre 1995 e 2008 como lapso temporal para a análise. Para fins de contextualização, buscou-se analisar o período entre 1995 e 2000. Entretanto, o trabalho tem por foco analisar as mudanças ocorridas em 2001, a partir do mandato petista (2001-2004), em que se constatou uma articulação intersetorial intensa no PGRFM, assim como o período em que essa lógica passou por modificações (2005-2008), na administração do PDT (Partido Democrático Trabalhista). Dessa forma, é possível realizar o acompanhamento da trajetória institucional do PGRFM quando à questão intersetorial. Portanto, será dado um enfoque maior ao período referente às mudanças institucionais constatadas em 2001-2008, em que se utilizará o modelo de Mahoney e Thelen (2010, p. 19) para analisar as modificações institucionais ocorridas na política.

O motivo principal de a análise documental ser uma das formas de coleta selecionadas é a possibilidade de desvendar os interesses dos envolvidos no PTCR analisado. As fontes atuarão com o intuito de identificar ou a confirmar os diferentes grupos de poder e atores de veto envolvidos nas mudanças institucionais pesquisadas. Por meio de relatórios de gestão de determinada administração municipal, por exemplo, é possível constatar uma preocupação com a intersetorialidade no PGRFM ou não, o que posteriormente deve ser corroborado pelas demais fontes.

¹⁵ Além dos relatórios, os autores também tiveram acesso a alguns documentos internos utilizados para a comunicação entre gestores e técnicos pela administração petista (2001-2004) frente à Prefeitura de Campinas.

Quanto à escolha das entrevistas, ressalta-se ser inviável a observação direta dos atores estudados por se tratarem de fatos pretéritos. Esse tipo de coleta é útil nessas situações nas quais os participantes não podem ser observados diretamente (CRESWELL, 2009, p. 179).

Nesta pesquisa, foi realizada uma entrevista face a face e uma via telefone, ao passo que as demais ocorreram via e-mail, sendo todas individuais. A primeira foi realizada com Eduardo Suplicy (2016), autor da primeira iniciativa legislativa sobre programas de renda mínima no país, para angariar informações sobre a origem dos PTCR no Brasil. A entrevista via telefone foi realizada com uma assistente social e gestora do PGRFM que optou por não ser identificada, referenciada nesta dissertação como Assistente Social 2 (2016), tendo por objetivo obter mais informações sobre as mudanças institucionais referentes à intersectorialidade. Nas entrevistas via e-mail, também foram feitas perguntas sobre as alterações institucionais no PGRFM e os agentes envolvidos nesses processos de mudança. Ou seja, os entrevistados foram atores importantes à trajetória institucional desse programa. Todas elas são individuais e foram feitas no ano de 2016.

No total, foram realizadas sete entrevistas. Os depoimentos dos entrevistados foram identificados da seguinte maneira:

Quadro 1 – Entrevistados e identificação na dissertação (continua)

Entrevistados	Identificação na dissertação
Eduardo Suplicy	(SUPLICY, 2016) ou Suplicy (2016)
Martha Coelho de Souza - diretora do Departamento de Operações da Assistência Social do município de Campinas entre janeiro de 2001 e dezembro de 2002	(SOUZA, 2016) ou Martha Coelho de Souza (2016)
Pesquisador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP) entre 2005 e 2012	Rodrigo Coelho (2016) ou (COELHO, 2016)
Regina Hirata - coordenadora da área de Família/ Criança/ Adolescente. Trabalhou na Prefeitura de Campinas entre 1994 e 2000	(HIRATA, 2016) ou Regina Hirata (2016)

(Continuação)

Assistente social - atuou no PGRFM entre 1997 e 2000	Assistente Social (2016)
Assistente social - atuou no PGRFM e também assumiu cargo de gestão	Assistente Social 2 (2016)
Dulce de Paula Souza - coordenou a implantação do PGRFM e se aposentou em 1997	Dulce de Paula Souza (2016)

Fonte: elaboração própria.

No estudo dos diferentes grupos envolvidos nas mudanças institucionais do PGRFM, foram utilizados os relatórios da Secretaria responsável pela Assistência Social em Campinas, assim como entrevistas com os burocratas envolvidos no programa objeto de pesquisa. Portanto, o foco de análise escolhido é a burocracia. O enfoque foi dado aos técnicos e gestores do PGRFM que atuaram no programa entre 1995 e 2008. Vale ressaltar trecho de Eduardo Condé (2013, p. 83) sobre as instituições e a importância da análise da burocracia:

Entretanto, instituições não são máquinas automáticas que se autorreproduzem. Dentro delas e buscando exercer influência sobre elas, estão os atores. Estes têm capacidade e poder de se organizar e mobilizar forças sob o império das instituições, mas também sob o reino de sua vontade. Atores e instituições interagem nos processos das políticas públicas. A atuação sobre as políticas exige atores públicos, com funções públicas e mobilizadoras dos recursos dessas funções. Nesse campo, a burocracia governamental e os políticos são elementos indispensáveis de análise. Estes são fortemente influenciados pelo ciclo eleitoral e seus cálculos o envolvem, na maioria das vezes; aquela é especializada e seus recursos chave envolvem autoridade e informação. (CONDÉ, 2013, p. 83)

Como citado, as demais fontes serão utilizadas de forma complementar, a saber: notícias, artigos, livros e anais da Câmara Municipal de Campinas. Não há discriminação de um período específico para notícias, artigos e livros, basta que tratem do objeto e dos atores estudados. Os anais foram utilizados apenas para contextualizar a formulação e a aprovação do PGRFM, sendo referentes aos anos de 1994 a 1995.

Os participantes que formam o alvo da presente pesquisa são os agentes que se envolveram de alguma forma na disputa pela concretização da lógica intersetorial no PGRFM. O trabalho se concentra em pesquisar como ocorreu a trajetória dessa política para verificar como esta passou por mudanças institucionais, qual era o contexto político existente e o que gerou tais mudanças.

A análise dos dados realizada previamente à redação do trabalho se deu através do processo de codificação (CRESWELL, 2009, p. 186). Para isso, o programa Atlas TI¹⁶ foi utilizado. Primeiro, os dados pesquisados foram organizados em diferentes tipos de acordo com as fontes – relatórios do órgão responsável pelo PGRFM, entrevistas transcritas, e de forma complementar, notícias, anais, artigos, e livros. Posteriormente, realizou-se uma leitura geral para formar uma noção sobre esses dados. Em seguida, passou-se a uma análise mais detalhada, na qual foi realizado um processo de codificação: fragmentos de textos foram separados em categorias nomeadas por termos. Feito esse processo, os termos encontrados foram interpretados para terem o seu significado desvendado. Portanto, a análise dos dados na codificação ocorreu de forma indutiva. A partir da análise das fontes, foram criadas categorias de conceitos¹⁷ que fossem úteis à tentativa de comprovação das hipóteses propostas.

Quanto à análise bibliográfica, foram utilizadas as bases de dados Scielo, Jstor, Google Acadêmico, Springer e Portal Capes. As palavras-chave utilizadas mudaram de acordo com o tópico pesquisado, enquanto que os critérios usados foram os mesmos para todas as buscas. Foram elencados alguns assuntos identificados pelas seguintes palavras-chave: “Estado de Bem-Estar no Brasil”, “mudança institucional”, “*conditional cash transfer*” ou “programas de transferência condicionada de renda” e “Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas”. Com o avanço da busca, foram pesquisados os autores referenciados na bibliografia encontrada com pertinência temática ao trabalho. Os critérios escolhidos foram artigos mais acessados e citados, selecionando-se os resumos que tratassem do tema pesquisado. Ressalta-se que a revisão bibliográfica também foi concluída por indicações do orientador acerca do tema investigado.

Esta dissertação tem três capítulos, além desta introdução e da conclusão. Nesta introdução, buscou-se expor o tema, o problema, o método, as justificativas e os objetivos do estudo. O primeiro capítulo tratará sobre o Estado de Bem-Estar no Brasil e os PTCR. No segundo capítulo, o referencial teórico apresentado na introdução será aprofundado. No terceiro capítulo, será realizada a aplicação da teoria ao PGRFM. Nesta última parte, buscar-se-á discutir sobre a trajetória institucional do PGRFM no que tange ao modelo de gestão intersetorial, analisando os atores e as relações de poder presentes na evolução da política. Por último, a conclusão do trabalho.

¹⁶ Trata-se de um software de análise de dados qualitativos que facilita a sistematização destes.

¹⁷ Foram criados alguns tipos de categorias a partir da análise dos fragmentos das fontes. Por exemplo, ao encontrar alguma menção ao termo “intersetorialidade”, o fragmento era selecionado para a categoria “mudança institucional e intersetorialidade”, a qual foi formulada com base no conteúdo das fontes.

Capítulo 1

O Estado de Bem-Estar Social e os programas de transferência condicionada de renda no Brasil

Este capítulo tem como objetivo tratar sobre o Estado de Bem-Estar Social e os PTCR. Busca-se demonstrar as principais características do sistema de proteção social nacional, para que o posterior aprofundamento da trajetória institucional do PGRFM no capítulo três seja compreendido.

Para a elaboração deste capítulo foram utilizados dados provenientes de artigos científicos e livros. De forma complementar, notícias relativas ao tema e estatísticas de instituições governamentais¹⁸ também foram consultadas.

O presente capítulo é composto de duas partes. Na primeira, discorre-se sobre o Estado de Bem-Estar Social, as políticas sociais no Brasil e nos países em desenvolvimento. Na segunda parte, o foco são os PTCR. Esta parte foi segmentada em quatro seções, a saber: primeiro, foi feita uma retrospectiva histórica dos PTCR no mundo, posteriormente, buscou-se relatar a origem desses programas no Brasil. Adiante, foram destacadas as principais experiências brasileiras com esse tipo de programa, e por fim, foi descrito o debate acerca das transferências de renda no país.

1.1- O Estado de Bem-Estar Social

Há diversos conceitos de Estado de Bem-Estar Social. Para Zimmermann e Alves (2009, p. 228), este pode ser compreendido da seguinte maneira:

(...) o Estado de Bem-Estar social pode ser caracterizado pela mobilização do aparelho do Estado, em uma sociedade capitalista, com o objetivo de realizar um conjunto de medidas destinadas a promover o bem-estar de sua população, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais. (ZIMMERMANN; ALVES, 2009, p. 228)

Segundo Titmuss (1963), o *Welfare State* adveio das necessidades sociais geradas pelo advento da sociedade industrial. Os modelos tradicionais de proteção social como a família e a caridade não eram mais capazes de fornecer proteção à população e o Estado foi compelido a agir. Explicações como a de Titmuss (1963) sobre o *Welfare State* se enquadrariam no que

¹⁸ Os dados se referem às estatísticas utilizadas para corroborar os argumentos e advêm de instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esping-Andersen (1991, p. 91) conceitua como estruturalistas, nas quais são enfatizadas as consequências de estruturas globais relacionadas à economia industrial (VAZQUEZ, p. 47, 2007). Entretanto, o autor propõe outra abordagem para a explicação do *Welfare State*. Esta segunda abordagem permite a diferenciação entre os distintos Estados de Bem-Estar e tem como foco as classes sociais. É de acordo com a intensidade da mobilização e da organização das classes trabalhadoras que se decidirá acerca da amplitude do Estado de Bem-Estar de um país (ANDERSEN, 1991, p. 94-95).

Para Kerstenetzky (2012, p. xix), o Estado de Bem-Estar é um objeto histórico, que se apresenta de maneiras distintas, dentro de uma gama de configurações demarcadas por certas condições mínimas e máximas que se alternam durante a história. Trata-se de “um conjunto histórico e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo a redistribuição” (KERSTENETZKY, 2012, p. 61).

É possível entender o Estado de Bem-Estar enquanto uma intervenção estatal nas regras do mercado, por meio de políticas sociais, para garantir direitos à população (ANDERSEN, 1991). Diferencia-se da mera concretização de políticas sociais pontuais por ser a forma pela qual o Estado procura mediar os interesses da sociedade civil e do mercado (ANDERSEN, 1991). Contudo, de acordo com a sua configuração, o *Welfare State* pode gerar consequências distintas. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 108-109), há distintos tipos¹⁹ de regimes de *Welfare State*, entre eles o liberal, o conservador-corporativo e o social-democrata. No regime de *Welfare State* liberal prevaleceria a assistência social aos mais pobres, com benefícios mais tímidos, maior estigma causado aos beneficiários e incentivo estatal à atuação do mercado na proteção social. No regime conservador-corporativo os direitos estariam relacionados à classe e ao status. Por fim, o social-democrata, no qual os princípios do universalismo e da “desmercadorização” seriam aplicados de forma ampla (ANDERSEN, 1991, p.109). Cada modelo traz efeitos variados em termos de estratificação social e se diferencia em termos de dependência ou não do mercado para a garantia do bem-estar. No ponto de vista do autor, o *Welfare State* não pode ser compreendido somente pelos direitos e garantias concedidos, mas também pela forma como o Estado, o mercado e a família interagem e como isso se reflete na provisão social (ANDERSEN, 1991, p. 101).

¹⁹Segundo o autor, no regime de *Welfare State* liberal prevaleceria a assistência social aos mais pobres, com benefícios mais tímidos, maior estigma causado aos beneficiários e incentivo estatal à atuação do mercado na proteção social. No regime conservador-corporativo os direitos estariam relacionados à classe e ao status. Por fim, o social-democrata, no qual os princípios do universalismo e da “desmercadorização” seriam aplicados de forma ampla (ANDERSEN, 1991, p.109).

As distintas conceituações do Estado de Bem-Estar mudam de acordo com a concepção acerca do que seria uma sociedade socialmente justa (ASHFORD, 1986). A forma como cada setor da sociedade atua traz consequências na vida dos indivíduos, ou seja, qual o papel desempenhado pelo Estado, pela família e pelas demais instituições. A depender da forma como essas peças estão alinhadas, pode-se ter como resultado uma sociedade mais igual, com mais qualidade de vida ou não. Inexiste um consenso quanto à função de cada um dos elementos que influenciam no *Welfare State* e sobre o que seria uma sociedade socialmente justa. Dessa forma, são vários os modelos de Estados de Bem-Estar (ANDERSEN, 1991, p. 108; TITMUSS, 2008, p. 145-7; VAN PARIJS, 2001, p. 224), nos quais ocorre a variação do papel de elementos como o Estado e o mercado, assim como da concepção acerca da justiça social.

Segundo Titmuss (2008, p. 145-7), um Estado de Bem-Estar é classificado por dois critérios: primeiro, a forma de atuação na garantia dos direitos sociais pelo Estado, ou seja, se este deve substituir o mercado ou só agir quando as demais formas de proteção não forem suficientes. Segundo, quem deve acessar os direitos sociais, se devem ser garantidos a todos ou somente aos que necessitam de auxílio. Com base nos dois critérios, o autor estipula três tipos de *Welfare State*: o residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo. O primeiro prevê uma atuação residual e focalizada do Estado nas políticas sociais, o segundo representa uma atuação estatal que muda de acordo com a ocupação do indivíduo e o terceiro prevê uma atuação universal do Estado.

Van Parijs (2001, p. 223), ao trazer as justificativas éticas para a concessão de uma Renda Básica de Cidadania²⁰ (RBC), pontua que os Estados de Bem-Estar podem ter por base três modelos: o bismarkiano, o beveridgeano e o paineano. O primeiro se baseia em seguros sociais, o segundo na solidariedade, por meio de transferências *ex-ante* e o terceiro na concessão da renda básica incondicional. O autor esclarece as singularidades de cada modelo:

Em el modelo que llamo bismarckiano, los trabajadores renuncian obligatoriamente, a una parte de sus remuneraciones presentes, para constituir un fondo que se utilizará para cubrir-cuando tengan necesidad- los gastos de la atención de su salud y para suministrarles un ingreso cuando no puedan trabajar. Por su parte, en el modelo que llamo beveridgeano, todos los titulares de ingresos primarios (del trabajo o del capital) renuncian, obligatoriamente, a una parte de sus ingresos para constituir un fondo que suministrará a todos los miembros de la sociedad un nivel mínimo de recursos, incluida la prima de un seguro de salud, ya sea porque no son capaces de atender ese mínimo por sus propios medios (en razón, por ejemplo, de su edad, incapacidad, accidente, enfermedad) o por la

²⁰ A concessão de uma renda mínima pode ser realizada de distintas maneiras. Uma delas é através da Renda Básica de Cidadania. Nesta os indivíduos teriam direito a uma renda mínima de forma universal e incondicional. Para aprofundamento na matéria, consultar Suplicy (2013, p. 138).

imposibilidad de encontrar un empleo cuya remuneración le resulte suficiente. Finalmente, en el modelo que llamo paineano, todos los titulares de ingresos renuncian obligatoriamente, a una parte de ellos, para constituir un fondo que sirva para pagar incondicionalmente un ingreso uniforme a todos los miembros de la sociedad.(VAN PARIJS, 2001, p. 223)

Além dos possíveis modelos de *Welfare State* presentes na literatura, há uma discussão acerca da derrocada dos Estados de Bem-Estar no mundo. Christopher Pierson (1998) aponta alguns autores da literatura internacional (O'CONNOR, 1973; CROZIER *et al.*, 1975) que afirmam que esse tipo de Estado teria entrado em crise (KERSTENETZKY, 2012, p. 62). No Brasil, há pesquisadores (OLIVEIRA, 1998, p. 11) que também utilizam essa expressão para se referirem às mudanças nos sistemas de proteção social. Todavia, obviamente essa afirmação tem o seu sentido alterado de acordo com o significado que se dá à crise (KERSTENETZKY, 2012, p. 61) e ao próprio conceito de Estado de Bem-Estar. Maria Lucia Werneck Vianna (1997, p. 158) critica esse posicionamento, ao ressaltar que existem poucas provas objetivas do desmonte desses sistemas de proteção social nos países ricos devido à globalização. A autora, a partir dos apontamentos de Paul Pierson (1995), exalta como, de modo geral, as questões políticas atuaram enquanto agentes de veto à retração dos Estados de Bem-Estar, como, por exemplo, os interesses eleitorais de políticos, a despeito das singularidades de cada nação (VIANNA, 1997, p. 166-67). Sobre o tema, destaca-se trecho de Eduardo Condé (2004, p. 4):

O ponto a ser defendido aqui é que o welfare nos países europeus não conhece sua crise terminal, anunciada desde os anos de 1970. Ele enfrenta pressões – internas e externas – e reage a elas com uma lógica pragmática e adaptativa, mas preservando seu núcleo de proteção, seus standards e construindo uma arquitetura renovada. (CONDÉ, 2004, p. 4)

O que pode ser constatado de forma objetiva é que esses Estados de Bem-Estar Social se transformaram, mas não houve o seu desmonte ou fim. Zimmermann e Alves (2009, p. 225) demonstram como os investimentos sociais aumentaram nas últimas décadas em vários países europeus, a despeito da variedade observada entre eles. Inclusive nos Estados Unidos da América, país em que não houve a formação de um *Welfare State* completo como em muitos países europeus. Ou mesmo na Inglaterra, berço do neoliberalismo, observou-se que o número de transferências sociais como porcentagens do PIB (Produto Interno Bruto) afastou a ideia de crise do Estado de Bem-Estar (VIANNA, 1997, p. 158).

Na presente dissertação, optou-se pela vertente mencionada, também compartilhada por Celia Kerstenetzky (2012, p. 61-90), a qual também afirma terem ocorrido transformações nos modelos de *Welfare State*, mas não o seu fim. Tal Estado, portanto, transformou-se e passou a atuar em áreas diferentes. Para a autora, o atual *Welfare State* revela uma maior

participação de setores privados em seguridade e em saúde, o que poderia estar contribuindo para a diminuição do poder redistributivo dos Estados, uma vez que tais setores representam grande parte do gasto social. Ao mesmo tempo, aponta que vem ocorrendo uma atuação pública em serviços que anteriormente eram privados, como o cuidado de idosos e a preparação para o mercado de trabalho (KERSTENETZKY, 2012, p. 87). Essa situação é exemplificada pelo trecho a seguir:

Ainda, conquanto as reformas não tenham representado recuo na responsabilidade pública como um todo e nas áreas novas ela tenha comparecido como provisão direta, nas áreas tradicionais a responsabilidade pública diminuiu enquanto provisão direta e aumentou como regulação e financiamento. (KERSTENETZKY, 2012, p. 87)

Nesse panorama acima, de forma genérica, encontram-se os *Welfare States* dos países desenvolvidos. Os Estados de Bem-Estar do Sul são marcados por características distintas, a despeito de eventuais similitudes em relação às nações mais ricas e serão discutidos a seguir.

1.2- O Estado de Bem-Estar Social nos países em desenvolvimento

Draibe (2014, p. 33) ressalta a importância dos estudos comparativos (ANDERSEN, 1990; GOUGH, 1999; C. PIERSON, 2004) que ocorreram nos últimos anos entre os Estados de Bem-Estar. Segundo a autora, isso permitiu um aprofundamento dos modelos existentes nos países em desenvolvimento. A pesquisadora destaca, por exemplo, como o trabalho supracitado de Esping-Andersen (1991) ofereceu uma base para a classificação dos possíveis Estados de Bem-Estar (DRAIBE, 2014, p. 33).

Posteriormente, foram desenvolvidos modelos que tentaram analisar os diferentes arranjos institucionais de proteção social nos países do Sul. Tal iniciativa é constatada, por exemplo, em Gough (2013, p. 205-224). O autor, além de apontar algumas incongruências²¹ da classificação desenvolvida por Andersen (1991, p. 108), utiliza, com base nos trabalhos de Wood (2004) e Bevan (2004 a, 2004 b), uma taxonomia distinta. Esta envolve gradações: de um lado do espectro, encontram-se os *Proto-Welfare States*; e do outro, os “Regimes de Insegurança (*Insecurity Regimes*)”. No meio desses extremos existem variações diversas de “Regimes de Segurança Informal” (*Informal Security Regimes*) (GOUGH, 2013, p. 206). Essa

²¹ Entre as principais críticas, destaca-se o fato de Andersen (1991) focar na manutenção da renda e no mercado de trabalho, deixando de lado benefícios sociais como Educação e Saúde. A Inglaterra é classificada como liberal, mas possui um generoso sistema público universal de saúde (GOUGH, 2013, p. 207-208).

gradação dos *Welfare States* é realizada com base nas diferenças entre o padrão de recursos e programas que atuam para o fortalecimento do bem-estar (*Welfare mix*) e os resultados advindos da provisão social. Os países são divididos em *clusters* (aglomerados), com cada grupo sendo classificado da letra A à H. Os *clusters* mais próximos da letra A são os que mais se assemelham, em termos de proteção social, aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); já os mais distantes (próximos à letra H) são os de provisão social mais frágil (GOUGH, 2013, p. 213-215).

Nesse contexto, o Brasil se encontra na letra A, países denominados por Gough (2013) de *Proto-Welfare States*, ou seja, aqueles que mais se aproximam das nações desenvolvidas da OCDE em termos de proteção social. Sobre eles, o autor destaca:

They share in common relatively extensive state commitments to welfare provision and relatively effective delivery of services plus moderately extensive social security programmes and superior welfare outcomes (by, it must be stressed, the standards of the non- OECD world). In a further cluster analysis of revenue sources, we also find these are the only countries that rely on substantial social security contributions (Gough and Abu Sharkh, 2011). Apart from Israel and Costa Rica, this cluster comprises two distinct geographical zones and historical antecedents: the countries of the former Soviet Union and its bloc members and the relatively industrialized countries of southern South America. Both developed European-style forms of social protection policies in the middle of the twentieth century, and both suffered degradation of these in the late twentieth century through the external imposition of neo-liberal programmes. (GOUGH, 2013, p. 216)

Os países classificados pela letra A contam com um maior gasto público e melhores resultados sociais (GOUGH, 2013, p. 216). Por outro lado, outros países pobres ou em desenvolvimento se encontram ainda mais distantes dos países ricos. A Índia, por exemplo, encontra-se no aglomerado F. As nações deste grupo contam com uma infinidade de programas sociais focalizados, mecanismos de segurança social informais, possuem altas taxas de analfabetismo e um pequeno número de mulheres que contam com o ensino secundário. Segundo o autor, há uma ausência de escolaridade, saúde e de proteção social nas nações desse grupo, fazendo com que haja alta insegurança social nesses países (GOUGH, 2013, p. 219). Contudo, os dados analisados são referentes ao ano de 2000. Observa-se que alguns países²² buscaram mudar essa situação incômoda em termos de proteção social da população.

Constata-se que os Estados de Bem-Estar dos países que não são considerados desenvolvidos também não podem ser interpretados como uma estrutura monolítica. A

²² A Índia, por exemplo, tomou medidas para modificar esse cenário de fragmentação social, principalmente a partir de 2004, com a chegada da coalizão *United Progressive Alliance* ao poder e com a aplicação de um novo leque de direitos sociais.

configuração da proteção social nas nações pobres e em desenvolvimento, como nas ricas, é bem diversificada.

1.3- O Estado de Bem-Estar Social brasileiro

Kerstenetzky (2012, p. 181) fornece uma descrição pertinente acerca da evolução do Estado de Bem-Estar brasileiro. Para a autora, existiram no país os anos de “bem-estar corporativo” (1930-1964), nos quais houve o advento da legislação trabalhista e previdenciária. Entretanto, a expansão desse modelo de proteção social foi lenta e marcada pelo vínculo às categorias profissionais urbanas, enquanto os trabalhadores informais e rurais eram ignorados. O período entre 1964-1984 foi denominado pela autora de “universalismo básico”, em que “(...) se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos”, com a participação simultânea dos setores público e privado²³ na área de Saúde. Ainda segundo Kerstenetzky (2012, p. 181), após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), é inaugurado o período denominado de “universalismo estendido”. Neste a Assistência Social foi institucionalizada, houve a fixação de um mínimo social, o aumento da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a política de valorização do salário mínimo.

A Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) adveio com o intuito de concretizar direitos sociais universais, ou seja, um modelo de Estado de Bem-Estar semelhante ao implementado na Europa no século XX e nunca experimentado pelo Brasil de forma plena. Do ponto de vista de Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 18, 23), esses direitos conquistados não foram colocados em prática devido ao neoliberalismo e às reações das elites conservadoras no Congresso. Ou seja, optou-se na década de 90 por dar prioridade às políticas de ajustes na economia e não ao combate à pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 23). Segundo os autores, o Estado de Bem-Estar brasileiro da década de 90 aprofundou as marcas de um sistema de proteção social apenas compensatório e residual, guiado pela agenda de reformas dos programas sociais na América Latina, “sob a orientação dos organismos internacionais nos anos 1980” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 26).

A despeito da influência liberal narrada pelos pesquisadores acima, faz-se mister ressaltar o caráter complexo dos processos de mudanças no sistema de proteção social

²³ A atuação do setor privado na saúde no período mencionado é analisada por Falleti (2012, p. 44-45), que demonstra como os militares utilizaram o setor privado para a expansão territorial da cobertura desse serviço, e como isso contribuiu para a construção gradual do Sistema Único de Saúde.

brasileiro. Ao relatar que com o advento do neoliberalismo se deu o desmonte das políticas universais, em um processo que abarcou várias nações sul-americanas, é conferida demasiada importância à influência internacional. Ou seja, pode-se levar ao entendimento de que o Estado de Bem-Estar atual é fruto predominantemente da constrição exercida pela esfera externa, ignorando-se as demais influências no processo de transformação do *Welfare State* brasileiro. É consenso que o Estado de Bem-Estar previsto nas normas constitucionais não chegou a ser implantado no país, sendo a influência liberal internacional um entrave à sua concretização. Entretanto, a despeito da esfera externa, os dispositivos sociais constitucionais e os grupos que lhe deram base continuaram a exercer influência nas políticas públicas ao lado do setor internacional. Da mesma forma, ao dar demasiado destaque ao neoliberalismo pela não concretização do Estado de Bem-Estar nos moldes constitucionais, também se estimula uma interpretação equivocada sobre a robustez das políticas sociais brasileiras no final dos anos 80 e no início dos anos 90. É possível que se passe a impressão de que, ao promulgar a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), subitamente as políticas sociais universais fossem garantidas em todo território nacional e posteriormente tenham sido derrotadas pelo “neoliberalismo”, este descrito quase como um ente personificado com qualidades ruins.

As mudanças das políticas sociais englobadas pelo conceito “neoliberal” fizeram parte do que Haggard e Kaufman (2008, p. 181) denominaram de “agenda de bem-estar liberal”. Segundo os autores, as reformas após os anos 80 do século passado tiveram por foco, entre outras ações, o aumento da provisão de serviços pelo setor privado, o incremento dos custos dos serviços aos indivíduos e a focalização do gasto público nos mais necessitados. Além dos pontos mencionados, a denominada agenda de bem-estar liberal abarcava outras características, tais como: a mudança da divisão entre os setores público e privado no financiamento e na provisão dos seguros e serviços; a ligação de benefícios a contribuições; o estímulo aos provedores privados com o intuito de tirar o peso do Estado e de aumentar a competição no setor público, por meio, por exemplo, da privatização de serviços médicos; a reorganização do setor público para resolver problemas do tipo “agente-principal” nas burocracias estatais; e por fim, a ênfase nos serviços sociais básicos, nos programas focalizados de combate à pobreza e nas chamadas *safety nets*.

Os autores advogam, assim como a presente dissertação, que outros fatores além da agenda externa influenciam na economia política de um sistema de proteção social. Para os pesquisadores, a democracia, os legados de bem-estar e as condições econômicas interferem na estrutura das políticas sociais de um país (HAGGARD; KAUFMAN, 2008, p. 200). A

democracia influenciaria as políticas sociais através da competição eleitoral e da ação de grupos de interesses organizados. Os legados seriam os compromissos de bem-estar assumidos pelo país, como o pacto constitucional de 1988 no Brasil. Por fim, o contexto econômico²⁴ das nações também exerceria um papel essencial à configuração dos distintos *Welfare States*.

Portanto, no Brasil dos anos 1990, houve uma convivência entre diferentes trajetórias e grupos de interesses. Ao mesmo tempo em que a agenda de bem-estar liberal era imposta em um contexto de forte restrição fiscal, parte do sistema proteção social brasileiro previsto na Constituição era implantado, como exemplificado pela institucionalização da Assistência Social, do Sistema Único de Saúde e pela concretização de políticas não contributivas como o benefício de prestação continuada²⁵.

Como apontado por Kerstenetzky (2012, p. 220 - 231), os programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foram marcados por uma “recalibragem”, na busca por maior eficiência. Nesse período, a autora relata que a expansão dos gastos sociais no Brasil seguiu o comportamento do crescimento econômico. Haggard e Kaufman (2008, p. 204) também apontam essa característica da economia política dos Estados de Bem-Estar na América Latina, nos quais os gastos públicos são pró-cíclicos.

Segundo Nilson Costa (2009, p. 694), no começo da década de noventa, ocorreu uma disputa normativa para definir o escopo e a abrangência do sistema de proteção social brasileiro entre a perspectiva minimalista dos condutores do ajuste macroeconômico e a perspectiva universalista da proteção social. Destaca-se:

Duas agendas disputaram a condução da política social: a perspectiva minimalista dos condutores do ajuste macroeconômico e a perspectiva universalista da proteção. Na primeira, a proteção social estaria subordinada à política de ajuste fiscal. Nesta visão, o sistema de proteção social seria uma externalidade do esforço de ajuste macroeconômico, gerando a focalização nos estratos pobres. Na perspectiva universalista, a política pública de proteção deveria responder à necessidade de resgate da dívida social pela via de um sistema de seguridade social prometido pela redemocratização da década de oitenta. (COSTA, 2009, p. 694)

Sendo assim, para o autor, nesse momento o Estado de Bem-Estar brasileiro já possuía uma complexa estrutura, na qual se encontravam lado a lado, tanto as bases institucionais fornecidas pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), quanto às inovações representadas

²⁴ É neste terceiro fator que as restrições fiscais e a ingerência internacional de organizações como o Fundo Monetário Internacional se destacariam.

²⁵ Este benefício está previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 203, inciso V, que dispõe: "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

pelos programas focalizados na pobreza (COSTA, 2009, p. 701)²⁶. Tal análise vai ao encontro do ponto de vista defendido por esta dissertação, uma vez que é capaz de expressar a complexidade e a pluralidade de elementos presentes no sistema de proteção social brasileiro, além de estar de acordo com as evidências empíricas observadas²⁷.

Alguns autores apontam uma continuidade das políticas de FHC na área social durante os mandatos de Lula, no sentido de que este também teria optado por priorizar a estabilidade fiscal (HAGGARD; KAUFMAN, 2008, p. 283). A estratégia econômica dos anos 1990, baseada no tripé econômico²⁸, com foco no controle da inflação e na estabilidade fiscal, permaneceu sendo utilizada. Entretanto, a despeito das similaridades macroeconômicas, diferenças podem ser observadas, principalmente no segundo governo do ex-presidente Lula, em que é possível observar um crescimento econômico maior. Segundo nova metodologia do IBGE (2016a), a variação em volume do PIB em porcentagem no segundo mandato de Lula foi de 6,1 % em 2007, 5,1 % em 2008, -0,1 % em 2009 e 7,50 % em 2010. Conseqüentemente, houve mais investimentos. De acordo com o IPEA (2011), o investimento público passou de 1,5% do PIB em 2003 para 2,9% em 2010. Esses investimentos foram direcionados em diversas áreas, como na infraestrutura, a partir de programas como o PAC (Programa de Aceleração de Crescimento), como também na educação superior, por meio da expansão de vagas nas universidades públicas (MANCIBO; DO VALE E MARTINS, 2015, p. 40).

Sobre a sintonia existente nos governos Lula entre a política social e macroeconomia, vale fazer uma parêntese sobre a política industrial brasileira nesse período. Autores como Delgado (2016, p. 187) apontam que as políticas industriais dos governos Lula falharam, entre vários fatores, por não ter ocorrido uma coordenação ideal entre os programas industriais e as medidas macroeconômicas. Kupfer (2013, p. 2) segue na mesma linha, ao destacar que a despeito de o governo Lula ter sido marcado pelo retorno das políticas industriais, estas restaram apenas como uma “linha auxiliar da política macroeconômica, não logrando encontrar um espaço próprio de atuação”.

²⁶ Como pontuado, há autores que possuem uma visão mais crítica sobre a proteção social nos mandatos de FHC. Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 26) ressaltam que a proteção social brasileira se resumia a um conjunto desarticulado e políticas sociais compensatórias. Segundo os autores, os programas sociais eram orientados pelos princípios da focalização, da descentralização e da parceria, no âmbito do ideário neoliberal. Portanto, nesse ponto de vista, tais políticas abarcavam a ideologia da filantropia e da solidariedade e eram articuladas a um programa macroeconômico que diminuía a renda do trabalhador.

²⁷ Ao analisar o sistema de proteção social brasileiro, constatam-se elementos da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) que foram implementados com relativo sucesso, a despeito das pressões conservadoras, como por exemplo, o Sistema Único de Saúde.

²⁸ Estratégia macroeconômica lançada durante o governo FHC, por meio do ministro Armínio Fraga, contendo o regime de metas de inflação, superávit fiscal e câmbio flutuante.

Diversamente ao ocorrido no certame industrial, segundo Kerstenetzky (2012, p. 232), no governo Lula as políticas sociais foram economicamente orientadas. Os bons resultados na economia refletiam uma sinergia com as políticas sociais. O crescimento do PIB e o aumento do investimento, do consumo e do mercado formal de trabalho foram complementares ao bom funcionamento das políticas sociais. Para a autora, no período de 2003 a 2009, houve iniciativas como a política de valorização do salário mínimo, o investimento forte nas transferências governamentais de diversos tipos, como aposentadorias e o Programa Bolsa Família. A redução da pobreza, os novos arranjos das políticas sociais e a estabilidade econômica observados no governo Lula levaram a afirmações otimistas de diversos especialistas da área social, como constatado em trecho de Diogo Coutinho (2013, p. 8):

Em uma empreitada de longo prazo, assim, uma nova institucionalidade se constrói no *Welfare State* brasileiro, que se torna, pouco a pouco, e não com poucos percalços, mais inclusivo, denso e complexo, além de mais poroso ao controle e à participação sociais. (COUTINHO, 2013, p. 8)

Por mais que obstáculos²⁹ tenham barrado a concretização de um Estado de Bem-Estar social baseado na universalização de direitos, pode-se dizer que houve avanços desde a redemocratização. Apesar de o país não ter alcançado o padrão de proteção social almejado e desejável, observa-se que os gastos sociais triplicaram desde a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988) (KERSTENETZKY, 2012, p. 211). Essa evolução não isenta as políticas adotadas no período pós-88 de críticas, uma vez que o nível de proteção social do qual se partia era muito baixo.

Durante o primeiro mandato do governo Dilma houve a continuação e o fortalecimento de alguns programas sociais iniciados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como o PBF e a política de valorização do salário mínimo. Ademais, novas políticas foram adicionadas ao sistema de proteção social brasileiro, como os programas Brasil Sem Miséria³⁰ e o Mais Médicos³¹. Entretanto, mudanças no cenário macroeconômico prejudicaram a trajetória de melhora do *Welfare State* brasileiro. Quanto à pobreza e à extrema pobreza, constatam-se números contraditórios durante o primeiro governo Dilma (2010-2014), que

²⁹ Entraves como o cenário de restrição fiscal observado nos anos 90 em razão dos ajustes macroeconômicos, assim como o a propagação da agenda de bem-estar liberal e a influência do setor privado nos distintos setores da proteção social.

³⁰ Este programa lançado pelo governo Dilma reflete o entendimento de que a pobreza é um fenômeno multilateral. A política tem por base três eixos, a garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 61-62). Em 2011, o PBF passou a fazer parte do Plano Brasil Sem Miséria.

³¹ Programa lançado em 2013 que tinha, entre os seus vários objetivos, aumentar o número de profissionais da saúde nos locais em que havia a necessidade de um maior contingente de médicos, assim como promover a expansão das vagas para a formação desses profissionais no Brasil.

variam de acordo com a metodologia utilizada e o período analisado. Segundo o Banco Mundial, a partir da análise de dados entre 2001 e 2013, houve queda da pobreza extrema no país. Por outro lado, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2015, p. 10), por meio de seu Boletim de Políticas Sociais de 2015, com base na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios de 2013, revela que em 2013 houve um leve aumento da extrema pobreza no Brasil, mesmo com as sucessivas expansões do PBF entre 2011 e 2013. De acordo com o instituto, isso se deu pelo fato de o último reajuste do PBF antes de 2013 ter sido somente em 2011 e também pela desaceleração da economia (IPEA, 2015, p. 60). No ano de 2014 as linhas de elegibilidade foram reajustadas, assim como o valor dos benefícios. Em 2014, com os resultados macroeconômicos gradualmente se degradando, esperava-se uma piora desse cenário. Todavia, de acordo com relatório da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) denominado de Panorama Social da América Latina 2015, em 2014 se constatou uma queda da pobreza no Brasil, apesar do crescimento de apenas 0,5% do PIB no ano (IBGE, 2016a). A metodologia do relatório tem como fonte pesquisas realizadas em cada país. Os dados sobre o Brasil, por exemplo, foram retirados do próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ademais, ressalta-se que o Índice de Desenvolvimento Humano cresceu entre 2011 e 2014 (IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

Espera-se uma piora das estatísticas de 2015 referentes à pobreza, em razão de uma recessão econômica de 3,8% do PIB no ano (IBGE, 2016b). Quanto aos dados já disponíveis sobre 2015, destaca-se que nesse ano houve diminuição da desigualdade social, mas devido à queda mais brusca dos salários mais altos frente aos mais baixos (IBGE, 2015). Para 2016, com o aumento do desemprego e com a estimativa de mais uma forte contração econômica, as expectativas também são ruins. Resta esperar por dados atualizados sobre a situação dos mais pobres em 2015 e 2016 para constatar como a crise econômica e política irão impactar na parcela mais frágil da sociedade. Segundo o IPEA (2016b), a renda média mensal da parcela mais pobre da população teve queda de 9% tendo por base o semestre encerrado em junho de 2016, comparado ao ano anterior. No estudo, essa parcela se refere aos ocupados que recebem menos de um salário mínimo.

O que resta claro sobre o governo Dilma é que mesmo com a manutenção e a expansão de algumas políticas sociais, a piora dos dados macroeconômicos, principalmente a

partir do segundo trimestre de 2014 (IPEA)³², foi fundamental para a piora dos resultados do *Welfare State* brasileiro em termos de combate à pobreza. Os erros cometidos na área fiscal, com desonerações bilionárias não acompanhadas dos investimentos por parte do setor produtivo, a má condução da política monetária, aliados à crise internacional e à queda brutal do valor das *commodities* foram determinantes para o insucesso na economia. Todos esses fatores negativos são ampliados com a grave crise política vivida pelo sistema de coalizão presidencialista no país, selando qualquer possibilidade de melhora dos índices sociais no curto prazo.

Percebe-se que a queda da pobreza vivida no governo do Partido dos Trabalhadores não se demonstrou sustentável sem o crescimento. Ademais, para além dos erros macroeconômicos, os governos Lula e Dilma não se caracterizaram por serem reformistas. O regressivo sistema tributário brasileiro, por exemplo, não foi modificado, o que contribuiu para os números mais tímidos supracitados do governo Dilma quanto à redução da pobreza. Além disso, como apontado por Lena Lavinias (2015a, p. 37, 2015b, p. 12), no modelo social implantado pelos governos não houve a consolidação de uma provisão pública desmercantilizada. Estimulou-se o crédito, e conseqüentemente, a atuação do setor privado nas áreas sociais. Dessa forma, o caráter inclusivo do *Welfare State* brasileiro, observado durante a maior parte do período petista, suscita dúvidas acerca de sua sustentabilidade no longo prazo, não só pela redução do crescimento, mas pelo aumento da participação da esfera privada em setores como Saúde (SERVO, 2012, p. 37, 53-54; FEHOESP; INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO, 2016) e Educação (ZEN; CORBUCCI, 2012, p. 74; OLIVEIRA, 2009, p. 739-60). Trata-se do país que, possivelmente, seja o “único com sistema universal de saúde, ao menos do ponto de vista legal, em que o gasto privado é maior que o público” (SERVO *et al.*, 2011, p. 17). Esse quadro pode produzir desigualdade de renda no futuro, em um país que já possui muitos problemas nesse quesito, em razão das possíveis dificuldades de acesso que a privatização de serviços básicos pode gerar, assim como a perda da qualidade dos serviços prestados por meio da provisão pública. Por uma questão de economia política, tem-se que a classe média³³ deveria usar o SUS, para que este seja fortalecido, mas se observa um movimento contrário no Brasil.

³² Segundo o IPEADATA, o crescimento do PIB real no primeiro trimestre de 2014 foi de: 3,7%; no segundo: -0,83%; no terceiro: -1,08%; no quarto: -0,68%.

³³ Trata-se aqui da classe B, formadora de opinião da sociedade. Questiona-se a expressão “nova classe média” para se referir à classe C, por esta não possuir características básicas de uma classe média, como a capacidade de interferir na opinião pública. Mesmo em termos de renda tal classificação pode ser questionada, ao se comparar a classe C com as classes médias dos países ricos. Para aprofundamento da discussão, destaca-se Souza e Arenari (2010).

O Estado de Bem-Estar brasileiro dos últimos vinte anos passou por um acréscimo em ritmo lento dos investimentos em saúde e educação, com o aumento dos gastos na Previdência, simultaneamente a reformas de caráter mais liberal, assim como um forte crescimento do uso de transferências de renda às famílias. Além disso, a Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social) foi institucionalizada, apesar de deficiências em algumas provisões, como constatado nas desigualdades no acesso e na utilização dos serviços da saúde (SERVO, 2012, p. 51). Nesse contexto, conclui-se que o sistema de proteção social brasileiro, ainda que incipiente se comparado às nações europeias, destaca-se entre as nações em desenvolvimento. Todavia, o seu futuro em termos de capacidade de reduzir a pobreza e a desigualdade social permanece uma incógnita.

1.4- Breve retrospectiva histórica dos PTCR no mundo

Feito esse panorama acerca do Estado de Bem-Estar brasileiro, é possível adentrar na discussão sobre os PTCR. Primeiro, será destacada a discussão sobre a origem dos programas de renda mínima como um todo, posteriormente, as raízes dos PTCR serão detalhadas.

Como mencionado na introdução, deve ser ressaltado que há diferentes formas de se garantir uma renda mínima à população. Autores como Suplicy (2006, p. 28-33) remetem à origem do pensamento disposto nessas políticas aos primórdios da humanidade³⁴. Em razão dessa visão holística sobre o tema, é válido realizar um parêntese sobre a abordagem do autor ao tentar explicar as origens dos programas que têm por escopo conceder uma renda mínima às pessoas.

Suplicy afirma que a ideia de uma renda mínima já era perceptível desde os primórdios da humanidade, como exemplificado pelos pensamentos de Confúcio há 520 anos antes de Cristo (SUPLICY, 2006, p. 27). Ao desenvolver o seu raciocínio, afirma que uma proposta mais delimitada de renda para todos, algo mais próximo aos posteriores PGRM (programas de garantia de renda mínima), fora realizada por Thomas More (1478-1535), em 1516 (SUPLICY, 2006, p. 31). Ainda segundo o autor, Juan Luis Vives (1492-1540), com base nas ideias de Thomas More, propôs um programa de renda mínima ao prefeito de Bruges, na Bélgica, em 1526. Suplicy (2006, p. 33) ressalta, inclusive, que essas propostas de Vives e More influenciaram a proposição da Lei dos Pobres da Inglaterra. Posteriormente, em

³⁴ O autor (SUPLICY, 2006, p. 28-33) realiza uma interpretação sobre os valores inspiradores presentes na concessão de uma renda mínima, por isso faz uma retrospectiva mais longa.

1795, Thomas Paine (1737-1809) teria advogado no Parlamento francês a instituição de uma política de transferência de renda aos maiores de 21 anos (SUPLICY, 2006, p. 34). A história continua ao longo dos anos e é descrita com detalhes pelo autor. Portanto, no ponto de vista do ex-senador, tais propostas teriam se modificado durante os séculos XX e XXI e foram colocadas em prática de maneiras distintas em vários locais.

Outros pesquisadores (LAVINAS, 1998, p. 1), ao retratarem a origem das políticas de renda mínima, apontam para programas concretizados no século XX pelos países desenvolvidos, durante a consolidação do Estado de Bem-Estar. Segundo Lena Lavinas (1998, p. 1):

As experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgem nos países desenvolvidos, neste século, à medida que se vai consolidando o Estado de bem-estar. A ideia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. (LAVINAS, 1998, p. 1)

Há autores (FONSECA; MONTALI, 1996, p. 2) que enfatizam o debate gerado sobre essas políticas a partir da chamada “crise do *Welfare State*”. Isso porque foram observadas mudanças nos Estados de Bem-Estar com a intensificação da globalização, do crescimento do mercado financeiro e das modificações nas relações trabalhistas. Os Estados de Bem-Estar europeus do Pós-Guerra, baseados no pleno emprego e no crescimento econômico, passaram a não ser capazes de acompanhar as mudanças do sistema capitalista em termos de proteção social (SILVA E SILVA, 1996, p. 1-2). Fonseca e Montali (1996, p. 2), por exemplo, ressaltam como as alterações estruturais no sistema de produção capitalista aumentaram o desemprego e a precarização das condições de labor, o que tornou os mínimos sociais alternativas para os problemas sociais. Nesse contexto, contata-se a influência da Terceira Revolução Industrial, com enfoque nas tecnologias da informação, as quais transformaram os processos sociais nas principais áreas do mundo³⁵.

Portanto, as obras da literatura³⁶ que procuram oferecer uma explicação sobre a origem dos PTCR podem ser divididas de acordo com o critério da especificidade. Há uma

³⁵ Sobre os efeitos da Terceira Revolução Industrial e da intensificação da globalização, destaca-se Milton Santos (1994, p. 20-1), ao ressaltar que as novas formas de produção e a maneira como estas ocuparam o espaço geográfico se deram distintamente ao longo do globo. Portanto, as novas tecnologias influenciaram o planeta de maneira assimétrica. Nas regiões em que o meio técnico-científico-informacional se difundiu, por exemplo, as consequências das distâncias foram reduzidas, nos demais locais, não.

³⁶ A taxonomia foi realizada tendo por base as obras e não os autores, uma vez que, ao analisar a literatura, foram constatadas mudanças nos trabalhos dos pesquisadores sobre as raízes e os elementos dos PTCR. Com o passar dos anos, novas informações surgiram, o que tornou possível a delimitação do conceito dos PTCR. Isso teve impacto direto na explicação sobre a origem dos programas. No intuito de classificar o pensamento desses diversos autores, sempre há a possibilidade de reducionismo das ideias defendidas por cada um. O objetivo da

primeira vertente que, ao tratar dos PTCR, acaba por narrar o histórico das experiências de renda mínima com um todo, a despeito de assinalarem as inovações e diferenças presentes no modelo brasileiro. Essa vertente engloba os autores supracitados, como Suplicy (2006, p. 27), Lavinias (1998, p. 1), Silva e Silva (1996, p. 39) e Fonseca e Montali (1996, p. 2). Ademais, há uma segunda vertente que enfatiza as características singulares dos PTCR, narrando a origem sobre essa forma específica de se conceder uma renda mínima. Não se tratam necessariamente de versões diferentes sobre a origem e as influências sofridas pelos PTCR, mas sim de enfoques distintos. A primeira corrente, com um viés mais amplo, faz questão de demonstrar as experiências passadas de renda mínima no mundo, enquanto que a segunda, de caráter mais específico, não.

Na primeira corrente, há autores que remetem à origem dos programas de renda mínima à consolidação dos Estados de Bem-Estar no século XX, como Lavinias (1998, p. 1) e Parijs (2006). Outros realizam uma retrospectiva longa da história da renda mínima, como Suplicy (2013, p. 89). Maria Ozanira da Silva e Silva (1997, p. 26; 1996, p. 12), por exemplo, narra que as primeiras experiências de algo próximo à concessão de uma renda mínima surgiram ainda no século VII de nossa era, nas sociedades islâmicas. Neste último grupo de autores, alguns (SILVA e SILVA, 1997, p. 13; SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 15) destacam o crescimento do debate sobre esses programas com as mudanças substanciais do capitalismo no século XX, a partir da intensificação da globalização. O grupo confere um destaque maior ao período entendido por muitos como crise do Estado de Bem-Estar ao situar o contexto dos programas de renda mínima, mas não negam experiências anteriores de programas desse formato. Outros autores também enfatizam esse momento de reestruturação do capitalismo, tais como Campineiro (1999, p. 4), Monnerat *et al* (2007, p. 1454) e Licio (2002, p. 21).

Na segunda vertente estão obras (LAVINAS, 2013, p. 9³⁷; SILVA E SILVA *et al*, 2014, p. 27; CECCHINI, 2013, p. 369) em que é conferida maior ênfase aos PTCR e não às políticas de renda mínima como um todo. É um agrupamento de obras mais específico. Em alguns trabalhos da segunda vertente, como em Stampini e Tornarolli (2012, p. 1); Prabhu *et al* (2009, p. 5); e Hulme, Hanlon, Barrientos (2012, p. IX;), a América Latina é

classificação é apenas situar os interessados em pesquisar mais sobre os PTCR. Trata-se de um rol exemplificativo e representativo de autores que tratam da matéria, sem pretensão exaustiva.

³⁷ Interessante notar que ao analisar políticas de transferência condicionada de renda em 1998, Lavinias (1998, p. 1) seguia uma linha similar à primeira vertente da classificação, destacando os programas europeus do século XX. Já no trabalho publicado em 2013 (LAVINAS, p. 9), o foco era identificar os principais elementos internacionais influenciadores da configuração específica dos PTCR e não discutir a origem dos programas de renda mínima como um todo.

majoritariamente citada como o berço dos PTCR. Passa-se a impressão de que tais políticas foram uma criação endógena da região e as influências diversas na origem dos PTCR são reduzidas. Fatores como a crise econômica dos anos 80 e 90 são mencionados, mas de forma mais sutil. Pouco se discute sobre os fatores determinantes ou concepções teóricas desses programas. Essa interpretação se encontra mais presente na literatura internacional.

Sendo assim, caso se queira entender a origem das primeiras experiências de renda mínima, esta entendida enquanto gênero, deve-se recorrer às obras da primeira vertente. Entretanto, para investigar informações acerca do modelo de renda mínima específico que caracteriza os PTCR, a segunda vertente é a mais adequada.

Com base na literatura internacional (GOUJON, 1994; EUZEBY, 1986, 1988, 1991; MILANO, 1988, 1989), Silva e Silva (1997, p 40-81; 1996, p. 24-36) aponta para as distintas matrizes ideológicas e modalidades dos programas de renda mínima dispostas no debate sobre o tema nas décadas de 80 e 90, principalmente na Europa. Segundo os ensinamentos de Goujon (1994), existiriam duas grandes tendências na questão da renda mínima, a liberal e a distributivista. A primeira buscaria a racionalização do sistema de proteção social, substituindo os diversos benefícios sociais por uma renda mínima única, eliminando despesas estatais e dando primazia à eficiência econômica³⁸. Para a segunda, pertencente ao outro extremo, a renda mínima seria uma forma de racionalização da distribuição de renda frente às mudanças estruturais do capitalismo (SILVA E SILVA, 1997, p. 40, 1996, p. 24).

Posteriormente, Silva e Silva (1997, p.43, 1996, p. 27-33) reflete sobre o ponto de vista de Euzeby (1986, 1988, 1991). De acordo com o autor, no âmbito da discussão em tela, haveria uma corrente liberal e outra intervencionista. A liberal, a despeito das diferenças, encararia a renda mínima como uma forma de proteger os mais necessitados, sem que houvesse o desestímulo ao trabalho. A intervencionista compreenderia que a renda mínima deveria ser acrescentada aos mecanismos já existentes de proteção social, sendo uma forma de aumentar a solidariedade e de, ao mesmo tempo, separar a renda da quantidade de trabalho.

Já Milano (1988, 1989) utiliza o conceito de Renda Mínima Garantida (RMG), o qual se segmentaria em dois tipos. Primeiro, a RMG “substitutiva”, que teria o escopo de substituir

³⁸ Para fins de curiosidade, ressalta-se que, no final de 2016, a Finlândia anunciou que tentará implantar uma renda mínima universal por motivos semelhantes ao pensamento liberal da primeira abordagem. Os benefícios de proteção social serão substituídos por uma transferência monetária a todos os cidadãos. O argumento é de que os custos de transação referentes aos diversos benefícios sociais serão reduzidos, uma vez que testes de meios não serão necessários. Em 2017 será realizado um programa-piloto para testar a ideia (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

o conjunto das prestações sociais, e segundo, a RMG “complementar”, que se inseriria nos demais mecanismos de proteção social (SILVA E SILVA, 1997, p. 49, 1996, p. 33-6).

O debate acima expõe que a economia política desses programas é disputada há anos. Constatase a capacidade das políticas de renda mínima agradar, ao menos em abstrato, a gregos e troianos. Tais programas não são monolíticos e possuem arranjos institucionais diversos, como orçamentos diferenciados, naturezas jurídicas distintas, escalas diferentes, etc. Sendo assim, é na concretude que ocorre a verdadeira disputa acerca dessas políticas (ATHURS, 2000, p. 182).

O mesmo tipo de disputa ocorre com os PTCR. Esta expressão é uma forma de denominar uma renda mínima com configurações singulares, concebida em um contexto específico.

Há várias pesquisas que buscam determinar as influências para o surgimento dos PTCR, nas quais são destacadas questões como as crises econômicas, os ajustes estruturais dos anos 80, as organizações multilaterais e as políticas neoliberais. Entre essas obras (SILVA e SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 24, p. 38; FONSECA, MONTALI, 1996, p. 2; LEGUIZAMÓN³⁹, 2011, p. 53; TRUJILLO, 2011, p. 139; LAVINAS; 2013, p. 9; SILVA E SILVA *et al*, 2014, p. 38-54), a pesquisa mais precisa e taxativa é a de Lavinias (2013, p. 9), que dispõe sobre a influência de teorias estadunidenses da segunda metade do século XX e da Escola de Economia de Chicago⁴⁰. Esta interpretação é considerada a mais coerente pela presente dissertação para determinar as origens e as concepções teóricas exatas por detrás dos PTCR. Isso não significa desprezar trabalhos que apontem a influência do debate sobre a renda mínima na Europa (SILVA E SILVA, 1997, p. 29) ou que exaltem as primeiras ideias de uma renda mínima no mundo (SUPLICY, 2006, p. 27).

Mesmo antes de realizar a pesquisa acerca do surgimento dos PTCR, Lavinias (1998, p. 12) já havia pontuado diferenciações entre os PGRM europeus e as políticas latino-

³⁹ Esta autora relaciona os PTCR às estratégias contra a pobreza advindas do Norte, ou seja, políticas promovidas por organizações internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional de cunho neoliberal. Segundo a pesquisadora, tais políticas são baseadas em diversas redes de conceitos, sendo os CCT, especificamente, baseados no que a autora denomina de “a terceira rede de conceitos”, a qual engloba a ideia de capital humano, produtividade da pobreza, redes de segurança formais e armadilha da pobreza (LEGUIZAMÓN, 2011, p. 52).

⁴⁰ Na maioria dessas obras não há menção à ligação existente entre o investimento em capital humano por meio de condicionalidades exigido nesses programas e a Escola de Economia de Chicago, de forma detalhada, como em Lavinias (2013). Trata-se de uma das características essenciais ao conceito dos PTCR. Em geral, quanto ao surgimento das condicionalidades nos programas de transferência de renda, podem ser constatados apontamentos referentes às contribuições nacionais para a concepção das contrapartidas (SILVA E SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004, p. 90), como às do economista José Camargo (1991), o qual sugeriu a articulação da educação com a renda mínima. Maria Ozanira da Silva e Silva *et al* (2014, p. 108-10, 230) se aproximam de Lavinias (2013, p. 9) ao afirmarem a influência da teoria do capital humano nos PTCR.

americanas que viriam a ser denominadas de PTCR. Os primeiros, em seu ponto de vista, visavam oferecer mecanismos suplementares de proteção social a determinados grupos que passavam por um processo de precarização, mas em um *Welfare State* mais fortalecido do que os existentes nos países latino-americanos. Por outro lado, as políticas latino-americanas buscavam realizar transferências monetárias diretamente aos excluídos sociais, incapazes de exercer a cidadania, seja por insuficiência de renda, seja por não terem acesso às políticas sociais, senão de forma pontual (LAVINAS, 1998, p. 12). A argumentação da autora se baseava no fato de os programas latino-americanos se diferenciarem dos programas europeus por diversos fatores, alguns, inclusive, que iam além do desenho das políticas em si e que abarcavam pontos mais amplos. Entre eles, as diferenças dos sistemas de bem-estar e da realidade social nas duas regiões, em que era possível constatar um passivo de vulnerabilidade muito maior na América Latina.

Segundo Soares e Sátyro (2009, p. 8), os PGRM europeus tinham como critério de participação somente a renda, enquanto que os PTCR possuem outras exigências. Destaca-se:

Apesar de o arcabouço conceitual desenvolvido no início dos anos 1990 apontar para programas de garantia de renda mínima, na verdade implementaram-se no Brasil programas de transferência de renda condicionada. A principal diferença é que, enquanto o único critério para os programas de garantia de renda mínima é a renda, os programas de transferência de renda condicionada também exigem contrapartida dos beneficiários, em geral que se engajem em ações em benefício próprio e de suas famílias. Há na literatura quem considere esta uma diferença fundamental e há quem a considere um pequeno detalhe operacional. Em qualquer caso, toda a história posterior ao projeto do senador Suplicy foi centrada nos programas de transferência de renda condicionados. (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 8)

As características singulares dos PTCR frente aos “tradicionais” programas de renda mínima europeus foram sendo desvendadas pela literatura com o passar dos anos. Silva e Silva e outros (2014, p. 34) apontam três fatores fundamentais para a compreensão dos PTCR, a saber: a focalização, a teoria do capital humano e a concepção de pobreza. Na introdução a esse trabalho, as duas primeiras características foram destacadas. Não obstante, a concepção de pobreza também é vista pelos autores como um componente de destaque nesse tipo de política. Para eles, em geral, os PTCR adotam uma visão multidimensional da pobreza, mas na prática, acabam por ignorar os aspectos estruturais desse fenômeno e por valorizar mais a questão da renda no momento de definir o público-alvo (SILVA E SILVA *et al*, 2014, p. 87).

Lavinas (2013, p. 9-12), em pesquisa mais recente, retrata com exatidão a origem dos PTCR. Segundo a autora (LAVINAS, 2013, p. 9), o modelo se baseia na focalização do bem-estar e na ideia de investimento em capital humano. A primeira estratégia teria advindo da

economia behaviorista e da teoria da decisão, que possui enfoque nos estudos das escolhas dos agentes. Já a segunda, da Escola de Economia de Chicago, como se encontrava presente em relatórios do final dos anos 60 da *RAND Corporation*⁴¹ (LAVINAS, 2013, p. 9).

A pesquisadora descreve como a mencionada corporação realizou vários tipos de relatórios⁴² encomendados pelo governo americano de vários pesquisadores, entre eles, o economista estadunidense Richard Jay Zeckhauser, que propôs a focalização como ferramenta a ser aplicada aos programas de assistência para os classificados como pobres (LAVINAS, 2013, p. 9). Ademais, para qualificar ainda mais a focalização, o autor também aconselhou que as transferências aos mais pobres fossem aperfeiçoadas com a criação de “custos” aos beneficiários, o que hoje se entende como condicionalidades. Segundo Lavinias (2013, p. 10-11), o formato das condicionalidades presentes nos CCT, ou seja, investimentos em educação, saúde e outros, surgiu de economistas da Escola de Chicago, a exemplo de T. W. Schultz e Gary Becker. A ideia de que o investimento em capital humano é essencial ao desenvolvimento permeia esses programas na América Latina. Lavinias (2013, p. 11) demonstra que essa concepção esteve presente nos planos estadunidenses de ajuda aos países da região e nas suas fundações.

Além disso, a autora aponta para o fato de que o primeiro país influenciado pelas doutrinas mencionadas e a ter um programa no formato de um CCT foi o Chile, no período neoliberal de Pinochet. Em 1981, foi criado neste país o Subsídio Único Familiar, que fornecia a quantia de seis dólares por mês a mães indigentes com crianças em idade escolar, condicionada à frequência no ensino (LAVINAS, 2013, p. 11).

Posteriormente, com o crescimento da pobreza nos anos 80 devido às crises econômicas, nos anos 90 os PTCR surgiram como uma “solução prática” no Brasil e no México para amenizar os efeitos da marginalização social. Esse contexto é ressaltado por Valéria Lima e outros (2014, p. 49-54), os quais apontam para a adoção de medidas liberais na América Latina, estimuladas pela ação de organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Segundo os autores (LIMA *et al*, 2014, p. 54), esses programas foram resultantes de “imposições dadas por restrições de natureza interna e externa”. As primeiras seriam relativas à adequação do gasto público estatal às reformas do Estado e à governança da macroeconomia condicionada pelos ajustes estruturais. As segundas estariam

⁴¹ Trata-se de um *think tank* americano de caráter não lucrativo. A organização de pesquisa tem por foco desenvolver soluções a desafios de políticas públicas em diversos setores, como saúde, educação, desenvolvimento e outros.

⁴² Muitos relatórios tinham caráter militar, com o objetivo de auxiliar o governo americano nas estratégias da Guerra Fria. Lavinias (2013, p. 10) resalta que os relatórios encomendados pelo governo americano partiram de Robert S. McNamara, à época, Secretário de Defesa dos Estados Unidos.

representadas nos acordos internacionais, como na I Cúpula das Américas da Organização dos Estados Americanos em 1994 e na definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000.

Portanto, enquanto a maioria dos autores da literatura internacional (STAMPINI; TORNAROLLI; 2012, p. 1; PRABHU *et al*, 2009, p. 5) descreve o berço dos PTCR como tendo sido a América Latina, sem distinguir as devidas influências teóricas sofridas pelos programas, Lavinás (2013, p. 9) aponta os nexos causais existentes entre as teorias estadunidenses e essas políticas. As afirmações da autora sobre a influência da Escola de Economia de Chicago se coadunam com o que Haggard e Kaufman (2008, p. 181) denominam de agenda de bem-estar liberal. Como mencionado, entre as várias características, tal arcabouço teórico tem por foco a focalização das políticas sociais, influenciando distintos sistemas de proteção social.

Todavia, ressalta-se que, a despeito do exposto acima, os programas brasileiros não foram influenciados somente pelo modelo estipulado pelas teorias estadunidenses, mas também pelas políticas de garantia de renda mínima que evoluíram ao longo dos anos ao redor do globo. Em determinado período, por exemplo, alguns elementos que compunham o PGRFM de Campinas se assemelhavam ao modelo de renda mínima europeu denominado de Renda Mínima de Inserção (RMI)⁴³. Sendo assim, é possível afirmar que as características principais que os PTCR possuem advêm das influências teóricas estadunidenses supracitadas, mas os variados programas brasileiros certamente sofreram influências das diversas experiências de renda mínima, espalhadas pelo globo.

A figura a seguir, retirada do relatório do Banco Mundial sobre os CCT (FISZBEIN *et al*, 2009, p. 32), retrata os países com PTCR nos anos de 1997 e de 2008. A partir dela é possível compreender a proporção que tais políticas tomaram no período.

Figura 1 – PTCR no mundo em 1997 e em 2008 (continua)

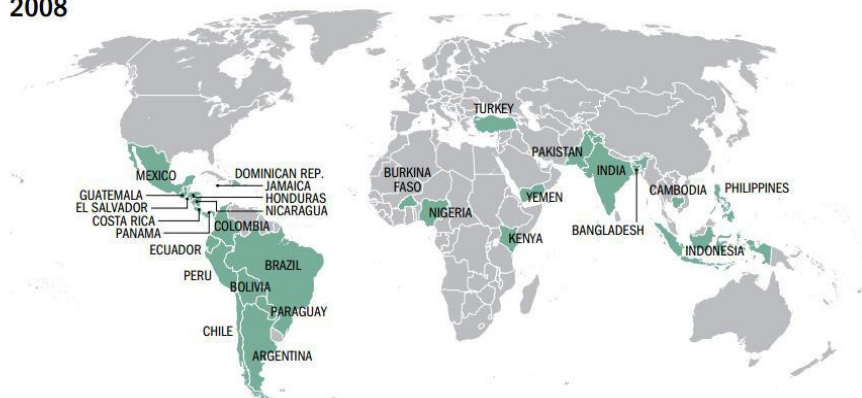
⁴³ Na gestão do Partido Progressista Brasileiro (PPB) (1997-2000), houve uma mudança da legislação do Programa, o qual passou a prever a realização de cursos de capacitação para os beneficiários, com o intuito de integrar o indivíduo à sociedade através do trabalho, como na RMI. Na prática, essa tentativa não obteve sucesso (JUSTO, 2007, p. 319). Entretanto, a despeito das inúmeras diferenças entre o modelo de RMI e o PGRFM, ressalva-se essa semelhança.

(Continuação)

1997



2008



Fonte: Fiszbein *et al*, 2009, p. 32.

No tópico a seguir, será exposta com mais detalhes a origem desses programas no Brasil, para que primeiro seja compreendido como tais políticas atuaram na América Latina. Esta que, a despeito de não ser o berço intelectual das ideias basilares dos programas, foi o local pioneiro de desenvolvimento dos PTCR. Posteriormente, serão destacadas as principais experiências dos CCT no país, e adiante, será demonstrado o debate acerca das transferências de renda no Brasil e, especificamente, sobre os PTCR.

1.5- Histórico das políticas de transferência condicionada de renda no Brasil

Como mencionado, diversos autores (LAVINAS, 1998, p. 12; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 17-18; FONSECA; MONTALI, 1996, p. 3; CAMPINEIRO, 1999, p. 4;

ARTHUS, 2000, p. 182-3) diferenciam o contexto em que surgem as primeiras experiências de renda mínima na Europa e nos demais países desenvolvidos do contexto das primeiras políticas de renda mínima no Brasil. Entre elas, os PTCR⁴⁴.

Arthus (2000, p. 182-3) argumenta que o debate existente na Europa acerca dos programas de renda mínima tinha por objetivo impedir o aumento da desigualdade social e combater o desemprego estrutural. Já no Brasil, tais políticas estariam relacionadas ao combate emergencial à pobreza absoluta e suas consequências, bem como à redução dos efeitos causados pelos ajustes estruturais na economia.

Campineiro (1999, p. 4) segue um raciocínio em linha semelhante, ao expor que o objetivo das políticas de renda mínima europeias era o de reinserir socialmente o indivíduo que estivesse fora do mercado de trabalho. Segundo a autora, esses eram chamados de os “novos pobres”, pois sua situação era resultante das transformações estruturais nas relações de produção capitalistas intensificadas a partir da Terceira Revolução Industrial. Ao passo que no Brasil, em seu ponto de vista, a pobreza possuiria um histórico mais intenso, de caráter mais antigo e estrutural. Portanto, para a pesquisadora, as políticas brasileiras tinham por fim garantir a sobrevivência das pessoas, além de tentar modificar a situação da pobreza por meio de incentivos à educação.

É possível notar, portanto, diferenças nos contextos em que as rendas mínimas apareceram nos dois continentes. Na Europa, essas iniciativas surgiram com o objetivo de auxiliar os mecanismos de proteção social existentes, a despeito de serem mais consolidados do que os da América Latina. No Brasil, o contexto era mais grave em termos de pobreza e exigia respostas emergenciais. O cenário nacional de recrudescimento da pobreza em que esses programas surgem é destacado por muitos autores (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 17-18; FONSECA; MONTALI, 1996, p. 3; ARTHUS, 2000, p. 61; TELLES, 1998, p.10-11; CAMPINEIRO, 1999, p. 3), como exemplificado pela passagem abaixo:

O contexto em que emergem tais propostas é marcado por uma situação social dramática. De acordo com o Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 1996), 41, 9 milhões de brasileiros vivem abaixo da linha de pobreza - quase um terço da população total. (CAMPINEIRO, 1999, p. 3)

⁴⁴ É válido destacar que em muitas obras (FONSECA; MONTALI, 1996, p. 3), principalmente da década de 90, os PTCR brasileiros eram mencionados pela expressão “programas de renda mínima”, uma vez que o conceito dos PTCR ainda não havia sido cunhado. Com o passar dos anos, os autores passaram a identificar as características singulares dos programas colocados em prática na América Latina, como a focalização e as condicionalidades com intuito de investimentos pré-especificados no capital humano das famílias, o que gerou uma alteração na expressão.

Como movimento de reação a esse cenário, havia um consenso na sociedade civil de que a pobreza deveria ser combatida. Vera Telles (1998, p.10) descreve esse contexto:

Lembremos que depois de 1991 muita coisa aconteceu nesse país. O ano de 1992 foi marcado pelo Movimento pela Ética na Política, terminou com o impeachment do presidente Collor e a movimentação cívica brasileira desaguou no ano seguinte na Campanha Nacional Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a chamada Campanha da Fome, como ficou popularmente conhecida. No correr de 1993 e 1994, os comitês se multiplicaram por todo o território nacional, organizaram perto de 3 milhões de pessoas e mobilizaram 30 milhões de brasileiros em alguma forma de apoio e contribuição. (...) De fato, a Campanha desencadeou um amplo debate que mobilizou técnicos e especialistas de diversas áreas, lideranças políticas e representantes de governos locais, sobre as difíceis relações entre economia e direitos, políticas sociais e qualidade de vida. (...) Naqueles anos, a questão da pobreza foi decididamente projetada no centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da Campanha da Fome. (TELLES, 1998, p.10)

Além da influência internacional tecnocrata exposta em detalhes por Lavinias (2013, p. 9), a origem dos PTCR no Brasil está relacionada à atuação política de atores internos e a outros fatores. Essas causas serão minuciadas adiante.

As primeiras ideias acerca da implantação de uma renda mínima no Brasil, como mencionado na introdução a este trabalho, surgem na década de 1970 com o falecido economista Antônio Maria da Silveira. Posteriormente, autores como Bacha e Unger também fizeram propostas nesse sentido (SUPLICY, 2013, p. 167-8). Entretanto, é somente em 1991 que ocorre a primeira proposta legislativa de renda mínima no país, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 80/91 (BRASIL, 1991), de autoria do ex-senador Suplicy e com o auxílio de Antônio da Silveira, do economista João Sabóia e da socióloga Ana Sabóia. Propunha-se um programa de transferência de renda na forma de imposto negativo denominado de Programa de Garantia de Renda Mínima. Como ressaltado por Suplicy (2016), em depoimento dado ao autor, um dos formatos possíveis para programas de renda mínima é o Imposto de Renda Negativo (IRN), o qual foi popularizado por Milton Friedman, professor da Escola de Economia de Chicago (SUPLICY, 2016, 2000, p. 2). Segundo Suplicy, a ideia do Imposto de Renda Negativo remete a autores anteriores a Friedman, como Abba Lerner e sua obra *Lerner on The Economics of Control*. O IRN se baseia em uma ideia simples: assim como pessoas que possuem rendimentos acima de certo patamar pagam uma proporção maior de sua renda ao governo através do Imposto de Renda, as que ganhassem menos que o teto estipulado pelo programa passariam a ter o direito de receber uma proporção da diferença (SUPLICY, 1991, p. 1). Foi a partir do Projeto de Lei do Senado nº 80/91 (BRASIL, 1991) que a discussão sobre os programas de transferência de renda adentrou na agenda pública brasileira.

Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p. 1431), a trajetória dos programas de transferência de renda pode ser dividida em cinco fases: a primeira se deu a partir da apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, pelo ex-senador Suplicy. O segundo momento ocorreu ainda em 1991, com a introdução da ideia de vinculação da garantia de renda mínima familiar à educação. A terceira fase se concretizou em 1995, com a execução de programas de transferência de renda pelas prefeituras das cidades de Campinas, Brasília, Santos e Ribeirão Preto. Outros autores também apontam o município de Salvador (SANTOS; DOS SANTOS; PASQUIM, 2011, p. 1882). O penúltimo momento se iniciou em 2001, com a expansão das políticas de iniciativa federal em desenvolvimento e a formulação de outras. Por fim, a última fase é inaugurada em 2003, com a criação do PBF e a unificação das políticas nacionais de transferência de renda. Como o texto citado é datado de 2007, é possível sugerir que a criação do Programa Brasil sem Miséria em 2011 pode representar a inauguração de uma nova fase dessa trajetória. Percebe-se que a autora não considerou a aprovação da lei 10.835/2004 (BRASIL, 2004), responsável por implementar a Renda Básica de Cidadania no Brasil, como um marco. Provavelmente em razão de a sua implantação ter caráter gradual, sendo a concretização desse programa um ideal repleto de incertezas.

Quanto ao PLS nº 80 encabeçado por Suplicy, inicialmente, a proposta previa uma renda mínima na forma de um imposto de renda negativo para pessoas com mais de 25 anos e com determinado limite de renda, à época, quarenta e cinco mil cruzeiros. Segundo o ex-senador, a inspiração para a proposta adveio de economistas como Milton Friedman (SUPLICY, 1992, p. 27). Na proposta original não havia a exigência de condicionalidades e o foco da política se dava nas pessoas e não nas famílias. Todavia, a despeito de o investimento em capital humano ainda não estar presente nessa proposta, a focalização se fazia presente. Igualmente, a influência da Escola de Economia de Chicago no projeto pode ser constatada por meio de depoimentos de Suplicy (1992, p. 27) sobre a sua inspiração nos trabalhos de Friedman, um dos expoentes da Escola.

Suplicy contou com a ajuda de Antônio Maria da Silveira para convencer os senadores acerca da proposta. O projeto foi aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos no Senado e pelo plenário da Casa (SUPLICY, 2006, p. 113-14). Posteriormente, foi aprovado na Comissão de Finanças e Orçamento. A primeira proposta foi bastante modificada após os debates no Legislativo, passando por inúmeras emendas, as quais foram narradas em detalhes no livro de Suplicy (1992), *Programa de Garantia de Renda Mínima*. Ressalta-se que, a despeito da aprovação do projeto de lei em várias etapas do processo legislativo, a proposta não caminhou no Congresso Nacional, mesmo com a presença de políticos comprometidos

com a defesa do programa, como o próprio Suplicy, Cristovam Buarque e José Magalhães⁴⁵ em várias audiências públicas no Congresso Nacional e em várias cidades defendendo as iniciativas de renda mínima (SUPLICY, 2016).

No ano de 1991, em matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, o economista José Camargo (FOLHA DE SÃO PAULO, 1991) defendeu a criação de uma renda mínima, mas vinculada à matrícula escolar (SUPLICY, 2006, p. 85). Nesse momento é introduzida no país uma das principais características dos PTCR, a condicionalidade como meio para o investimento no capital humano. Além da contribuição de José Camargo (1991), ressalva-se que, segundo o próprio Cristovam Buarque, desde os anos 80, em suas pesquisas no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília, a ideia de conjugar uma renda mínima à obrigatoriedade da matrícula escolar dos filhos da família beneficiada estava presente (COELHO, 2013, p. 186). Portanto, é possível afirmar que, ao menos na esfera interna, a ideia sobre a condicionalidade educacional dos PTCR no Brasil adveio da contribuição desses dois atores (VISCARDI, 2016, p. 217). Como já mencionado, tais condicionalidades convergem com os pensamentos da Escola de Economia de Chicago (LAVINAS, 2013, p. 10).

Enquanto a proposta de Suplicy não era aprovada no Legislativo, surgem, no âmbito subnacional, as duas primeiras experiências concretas de PTCR. Para alguns autores (SUPLICY, 2016; LAVINAS, 2013, p.12), a primeira experiência ocorreu com o Programa Bolsa Escola do Distrito Federal⁴⁶. Outros pesquisadores (ARTHUS, 2000, p. 182; CAMPINEIRO, 1999, p. 12; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 103) destacam o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas⁴⁷ como o pioneiro no Brasil. De qualquer forma, dois empreendedores políticos dos PTCR devem ser destacados: Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque.

Em 1994, Cristovam Buarque comunicou a Suplicy que implementaria um programa de renda mínima caso fosse eleito governador do Distrito Federal e indagou ao ex-senador

⁴⁵ Na época, Cristovam Buarque era governador do Distrito Federal pelo Partido dos Trabalhadores. Em sua gestão, implementou um dos primeiros PTCR do país, o Bolsa Escola do Distrito Federal. José Magalhães foi prefeito de Campinas. Em sua gestão foi implantado o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Ao lado da experiência do Distrito Federal, foi um dos programas de renda mínima pioneiros.

⁴⁶ O Programa Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa-Escola do Distrito Federal) garantia um salário mínimo para cada família com filhos de 7 a 14 anos de idade, desde que estes estivessem na escola pública. Segundo Suplicy (2016), a política foi concretizada em janeiro de 1995, um pouco antes do programa de Campinas.

⁴⁷ O programa garantia uma complementação monetária para famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 35 e com filhos menores de 14 anos. As demais características da política serão detalhadas no tópico referente à análise de sua trajetória institucional.

paulista se ele poderia participar de sua campanha eleitoral. Suplicy (2016) relata que aceitou o convite e que participou de forma ativa da campanha.

Suplicy efetivou o debate sobre a renda mínima no Brasil, ainda que originalmente sem tratar das condicionalidades que caracterizam os PTCR. Essa participação de Suplicy se deu não somente ao propor o programa de renda mínima em 1991 e ao defender a ideia em diferentes searas, como também na inspiração de outras políticas, como a de Campinas. De acordo com Suplicy (2013, p. 174), José Magalhães, prefeito de Campinas pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), convidou-o para conversar, pois necessitava de apoio para a aprovação de seu programa, uma vez que havia um vereador petista chamado César Nunes que era contrário à proposta. O projeto de lei do programa havia sido enviado em novembro de 1994. Suplicy (2016) relata que intercedeu a seu favor para que o programa fosse aprovado e também afirma que quando Magalhães o chamou para conversar, os dois se reuniram com a direção do PT de Campinas, e que o prefeito deixou claro que se tratava de um projeto similar ao de Suplicy. Ambos lograram convencer César Nunes a votar favoravelmente ao projeto, o qual foi aprovado em janeiro de 1995 e concretizado em fevereiro. Melo (2007, p. 42) também destaca entrevista com um dos coordenadores de políticas sociais do programa de Campinas, o qual afirmou que José Magalhães o chamou para implementar “a política de Suplicy”⁴⁸.

Sendo assim, as políticas de renda mínima de Campinas e Brasília foram implementadas no início do ano de 1995. Simultaneamente, a proposta de Suplicy era ignorada no Congresso Nacional. Entende-se que há dois motivos principais de o projeto de Suplicy ter sido deixado de lado e não tenha terminado a sua votação na Câmara dos Deputados.

Segundo Coêlho (2013, p. 195), um desses motivos era a competição política. O referido autor defende que a difusão das políticas de transferências de renda no Brasil ocorreu exatamente por esse motivo, a competição entre partidos e atores políticos. Para o pesquisador, o sucesso das políticas de Campinas e Brasília abriu uma janela de oportunidade que fez com que vários municípios implementassem programas de renda mínima. Em resposta a esses movimentos, surgiram vários parlamentares com projetos de leis no Congresso Nacional versando sobre o tema das transferências de renda, a saber: José Arruda (PSDB), Ney Suassuna (PMDB), Pedro Wilson (PT), Zaire Rezende (PT), Renan Calheiros (PMDB).

⁴⁸ Como afirmado por Suplicy (2016), o Prefeito de Campinas havia lido o artigo de José Camargo (FOLHA DE SÃO PAULO, 1991), o qual recomendava a vinculação da transferência de renda à questão educacional. Ressalta-se, contudo, que publicamente José Magalhães ressaltava que o seu programa era distinto da política proposta por Suplicy, como consta em entrevista concedida ao programa de televisão Roda Viva em 1995.

Suplicy (2016), ao ser indagado sobre o motivo de o seu projeto no Senado não ter sido aprovado, também menciona as várias propostas que sugeriram acerca do tema. Portanto, por mais que a competição eleitoral e interesses estratégicos sejam pontos que poderiam ser esperados por parte dos atores políticos, isso é corroborado pelos dados empíricos apresentados por Coêlho (2013, p. 171-210) e indiretamente pelos depoimentos de Suplicy (2016).

O outro motivo para a não concretização do PLS nº 80 era o próprio interesse crescente de Eduardo Suplicy por uma proposta distinta, a Renda Básica de Cidadania. É válido ressaltar depoimento de político (SUPLICY, 2016) por meio de entrevista sobre a questão.

Nessa época, o ex-senador já interagira com o tema e se movimentava nos bastidores para a implantação da ideia de RBC no Brasil. Na entrevista concedida, Suplicy (2016) relata que após a aprovação parcial do PLS nº 80, ele e Antônio Maria da Silveira se encontravam satisfeitos com a boa recepção conferida pelo Congresso. Contudo, após Silveira regressar da Europa, Suplicy perguntou-o sobre como estava o debate da renda mínima por lá. O amigo economista lhe contou que naquele momento se discutia sobre a RBC e entregou a Suplicy o livro editado por Van Parijs, *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform* (1992), que tratava sobre o assunto.

Posteriormente, segundo relato do ex-senador, Suplicy (2016) foi interagindo e se interessando pelo tema. Em 1994, esteve em um congresso sobre a RBC, hoje chamado de BIEN (*Basic Income Earth Network*), e pediu um autógrafo para a filha do falecido economista James Edward Meade em um livro de autoria deste. A cópia da obra chamada *Agathotopia: The Economics of Partnership* (1989)⁴⁹ tinha como destinatário Fernando Henrique Cardoso, à época, presidente do país, que mantinha um bom relacionamento com Suplicy. Ambos, inclusive, conversaram no apartamento do ex-presidente sobre a RBC.

Em 1996, Suplicy pediu uma audiência com FHC para apresentá-lo a Van Parijs, uma das referências em RBC (SUPLICY, 2016). Na audiência, estiveram presentes o deputado federal Marchezan (PSDB) e o ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza (SUPLICY, 2016). A trajetória da luta de Suplicy pela RBC continua e perdura até os dias atuais⁵⁰. Parte desses acontecimentos é narrada em detalhes em seu livro *Renda de Cidadania: A Saída é pela Porta* (2013).

⁴⁹ Nesta obra, o economista James Edward Meade faz uma proposta de uma renda mínima garantida para cada cidadão (1989).

⁵⁰ Sobre o tema, vale dizer que o Brasil aprovou a Lei 10.835/2004 que prevê a implantação da RBC de forma gradual.

Percebe-se, portanto, que o engajamento de Suplicy pela RBC e a competição política, a qual foi materializada pelo surgimento de projetos similares e pela preferência conferida por FHC ao projeto de Nelson Marchezan (PSDB), impediram a concretização do PLS nº 80. Ressalta-se que o projeto de Marchezan era referente ao Programa Federal de Renda Mínima Vinculada a Ações Socioeducativas, por meio do qual o governo federal auxiliaria o financiamento de PTCR no Brasil.

Como pontuado, com o sucesso das políticas de Campinas e do Distrito Federal, diversos municípios passaram a adotar programas de transferência condicionada de renda. Segundo Coêlho (2013, p. 195), esse cenário fez com que o governo federal tivesse que responder aos movimentos políticos que ocorriam nas esferas subnacionais e no próprio Congresso Nacional. O resultado foi a criação de distintas políticas de transferências de renda no governo de FHC.

Sendo assim, é possível afirmar que o surgimento dos PTCR no Brasil se dá por diversas influências, sejam estas exógenas, endógenas ou mistas. A ingerência da esfera internacional ocorreu por meio de teorias estadunidenses específicas, como as diretrizes teóricas da Escola de Economia de Chicago, as quais se materializavam nas ações das organizações multilaterais (LAVINAS, 2013, p. 9). Ademais, também se deu através de questões mais amplas, como o paradigma liberal vigente na macroeconomia e na política social na América Latina nos anos 90. Entretanto, ressalva-se que não houve, no início dos primeiros programas brasileiros, interferências diretas de agências multilaterais (COÊLHO, 2013, p. 204). Por exemplo, o primeiro empréstimo de vulto advindo do Banco Mundial com o objetivo de incentivar programas desse tipo ocorreu somente em 2004, e o segundo, em 2009, ambos direcionados ao Bolsa Família (BANCO MUNDIAL, 2004, 2009).

Além disso, o recrudescimento da pobreza devido aos problemas econômicos, sendo o seu combate colocado como uma prioridade na agenda pública (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 17-18; FONSECA; MONTALI, 1996, p. 3; ARTHUS, 2000, p. 61; TELLES, 1998, p. 10-11; CAMPINEIRO, 1999, p. 3). Também não podem ser ignorados os legados de bem-estar existentes naquele período que, de certa forma, contribuíram para a ascensão desse tipo de política. Entre eles, os ditames previstos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) de fortalecimento da proteção social e de combate à pobreza, assim como as ideias de municipalização e de descentralização na implantação das políticas sociais (FONSECA; MONTALI, 1996, p. 3). Ainda há de se ressaltar a influência dos atores políticos como Eduardo Suplicy, que por ideologia, ou por competição política (COÊLHO, 2013, p.

195) baseada em interesses estratégicos, lutaram pela implementação dos programas de renda mínima no país.

1.6- As experiências de PTCR no Brasil

Além das experiências subnacionais de Campinas e Brasília já mencionadas, diversos programas surgiram em estados e municípios como Santos, Ribeirão Preto e Salvador. Esse cenário é representado em tabela elaborada por Coêlho (2013, p. 190):

Tabela 1 – Propostas de renda mínima nos municípios de acordo com o estado de origem entre 1995 e 2001 (continua)

Estado	Número de propostas	%
São Paulo	53	58,8
Minas Gerais	9	10,0
Paraná	6	6,6
Rio de Janeiro	5	5,5
Santa Catarina	3	3,3
Goiás	3	3,3
Rio Grande do Sul	3	3,3
Bahia	2	2,2
Ceará	1	1,1
Espírito Santo	1	1,1
Mato Grosso	1	1,1
Pará	1	1,1
Pernambuco	1	1,1
Roraima	1	1,1
Total	90	100

Fonte: Coêlho (2013, p. 190), com base nos dados do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza da Universidade Federal do Maranhão e do IPEA.

Na esfera federal, conforme apontado, as primeiras experiências surgiram no governo FHC. Em 1996, foi lançado o Programa Vale Cidadania, posteriormente chamado de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A política contava com a participação do governo federal, mas à época era um programa setorial articulado por meio de convênios com alguns estados⁵¹ e não possuía escala nacional. O PETI se baseava em transferências monetárias para famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade. As contrapartidas da política eram a retirada dos filhos do trabalho, a manutenção destes nas escolas, assim como a participação dos adultos em ações socioeducativas e em projetos de qualificação profissional (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 98).

Em 1997, o governo aprovou a lei 9533 (BRASIL, 1997), de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB). Tratava-se do Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas, que permitia a União financiar políticas de renda mínima atreladas à educação pelo país. Era o primeiro programa de caráter nacional relacionado aos PTCR.

O Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas autorizava a União a cofinanciar em 50% programas municipais de renda mínima vinculados à educação. As políticas deveriam ter por foco famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de 14 anos, com a contrapartida de que se encontrassem matriculados e frequentando regularmente escolas públicas. Como a concretização desse programa só se efetivou em 1999, a política teve duração reduzida, sendo substituída em 2001 pelo Bolsa Escola Federal. O prazo curto do programa teve relação íntima com as críticas realizadas à sua configuração. Entre elas, a preferência dada aos municípios com receita corrente por habitante e renda familiar *per capita* inferior à respectiva média estadual, excluindo várias cidades. Outra crítica se referia à porcentagem de financiamento conferida pela União. Independentemente da capacidade financeira do município, a União contribuía com 50%, o que feria a isonomia material entre os entes (LICIO, 2002, p. 86).

Coêlho (2013, p. 195) aponta que a escolha pelo presidente FHC do projeto do deputado Marchezan (PSDB) foi “uma resposta do PSDB à agenda de competição política definida pelo PT”. Essa situação se torna ainda mais clara no momento em que destaca que o PLS n.º 80 de autoria do ex-senador Suplicy se encontrava no Congresso Nacional desde 1991.

⁵¹ Inicialmente o convênio foi realizado com o estado de Mato Grosso do Sul, posteriormente foi ampliado para vários estados, como Pernambuco e Bahia.

O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, conhecido como Bolsa Escola Federal, foi aprovado pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001 (BRASIL, 2001). Nessa política, cada família tinha o direito ao recebimento de R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$ 45,00. Como contrapartida, os filhos deveriam ter uma frequência mensal de no mínimo 85% à escola (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 103).

Ressalta-se que, assim como o Bolsa Escola Federal, outras iniciativas formavam o que era denominado de Rede de Proteção Social⁵² (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 95). Entre essas políticas, encontrava-se o Programa Bolsa Alimentação, ou Programa de Renda Mínima Vinculada à Saúde, criado em 6 de setembro de 2001 com a Medida Provisória nº 2.206-1/2001 (BRASIL, 2001). O programa se baseava na concessão de 15 a 45 reais mensais às famílias de baixa renda para a alimentação de crianças carentes, mães grávidas ou em fase de amamentação. Constata-se que as contrapartidas do PBF relacionadas à saúde já estavam presentes nessa política como, por exemplo, a necessidade de consultas no pré-natal e de manter a vacinação da criança em dia. O escopo do Bolsa Alimentação era garantir a saúde e a nutrição de nutrizes, gestantes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade mediante o complemento da renda familiar.

Sobre o Bolsa Alimentação, vale realizar um parêntese sobre a sua origem, no intuito de contextualizar a criação dos PTCR no governo FHC. São diversos os fatores elencados para o surgimento da política. Entre eles, as fragilidades do Programa de Combate às Carências Nutricionais⁵³ (TREVISANI; BURLANDY; JAIME, 2012, p. 503-5). Ademais, além da discussão sobre a coerência das políticas nutricionais da época, as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição também constam na literatura como elementos relacionados ao surgimento do programa (TREVISANI; BURLANDY; JAIME, 2012, p. 503-5). Tais autores destacam a participação dos ex-técnicos da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição, do secretário executivo do Ministério da Saúde e do próprio ministro José Serra (PSDB), assim como a influência de políticas de transferência de renda passadas,

⁵² Conjunto articulado de políticas direcionado aos mais pobres composto, em sua maioria, por programas de transferência de renda. A rede tinha como linha de pobreza meio salário mínimo de renda familiar *per capita*, exceto pelo BPC (Benefício de Prestação Continuada), no qual a renda *per capita* familiar deve ser inferior a um quarto do salário mínimo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 95). Segundo os autores, os principais programas da Rede de Proteção Social do governo FHC eram: o BPC, o PETI, o Programa Agente Jovem, o Bolsa Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás. Caso se leve em conta o governo Lula, também pode se considerar o Programa Cartão-Alimentação como constituinte da Rede.

⁵³ Era a política de combate às carências nutricionais vigente anteriormente ao Bolsa Alimentação. A política concedia uma lata de óleo por mês e uma de leite por dia às crianças beneficiárias.

como o Bolsa Escola e o programa mexicano Oportunidades⁵⁴. Por fim, a vontade de José Serra (PSDB) de se candidatar à presidência também é lembrada pelos autores. O Programa Bolsa Escola conferiu certo destaque ao ministro da educação Paulo Renato Souza, sendo o Bolsa Alimentação, além de um programa de combate à desnutrição, uma representação da competição política existente entre os ministros de FHC. Portanto, é nesse cenário que surgiu mais uma política de transferência de renda no âmbito da Rede de Proteção Social que se articulava no período.

No mesmo ano foi criado o Programa Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. A política era direcionada aos jovens de 15 a 17 anos de idade que tivessem participado de outros programas sociais como o PETI. O enfoque era em jovens que, preferencialmente, estivessem fora da escola e fizessem parte de famílias pobres com renda *per capita* de até meio salário mínimo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, p. 110, 2004). Era concedida uma bolsa aos beneficiários, desde que houvesse o cumprimento de algumas condicionalidades, como frequência à escola e inserção em atividades comunitárias.

Ressalta-se que ao lado dos PTCR, várias políticas de transferências de renda sem condicionalidades foram implementadas no governo FHC. Entre elas, o BPC, o Auxílio-Gás e o Bolsa Renda. O primeiro ainda vigente atualmente, garante um salário mínimo para pessoas idosas e portadoras de deficiência, desde que não recebam outros benefícios, não estejam ligadas ao regime de previdência social e tenham renda familiar mensal menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O Programa Auxílio-Gás foi criado pela Lei 10.453/2002 (BRASIL, 2002), regulamentado pelo Decreto 4102/2002 (BRASIL, 2002) e tinha por objetivo transferir R\$ 15,00 a cada dois meses para famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás. Já o Programa Bolsa-Renda⁵⁵ iniciou suas atividades em 2002 e tinha por escopo abarcar os agricultores atingidos pela seca naquele ano. Após quatro meses, o programa já atendia quase 1,7 milhões de famílias em 809 municípios, transferindo a cada uma delas a quantia de R\$30,00 (BALSADI; GROSSI; TAKAGI, 2004, p. 93-4). No quadro seguinte se encontram os principais PTCR do governo FHC:

⁵⁴ PTCR pioneiro no México. Iniciou-se em 1997 sob o nome de *Progresa*.

⁵⁵ No governo Lula o programa foi substituído pela política “Ação Emergencial”, baseada na transferência de R\$ 50 aos agricultores do semiárido que perderam a safra.

Quadro 2 – Principais PTCR do governo FHC

Programas	Data do início
PETI	1996
Bolsa Escola	2001
Bolsa Alimentação	2001
Programa Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	2001

Fonte: elaboração própria.

Em 2003, com Luiz Inácio Lula da Silva na presidência, é instituído o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Cartão Alimentação – a partir da Medida Provisória número 108. Tratava-se de uma transferência de renda sem condicionalidades que fazia parte do Programa Fome Zero⁵⁶. O público-alvo se restringia a famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Pagava-se um benefício de 50 reais a cada uma delas para fins de combate à fome. Os recursos do benefício deveriam ser utilizado somente na compra de alimentos.

Finalmente, em outubro de 2003, o PBF foi instituído por meio da Medida Provisória n. 132 (BRASIL, 2003, a partir da reunião de algumas das políticas supracitadas: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A ideia era racionalizar os programas de transferência de renda da esfera federal, que sofriam com problemas de coordenação diversos. Em 2004, a Lei 10.836/2004 (BRASIL, 2004) passou a regulamentar o programa.

Gradualmente, o PBF se expandiu. Em 2006, o número de beneficiários chegou a 11 milhões de famílias (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 12). Em 2013, passaram a ser 13,8 milhões de famílias atendidas pela política.

Posteriormente, no governo Dilma, em 2011, surge o Plano Brasil Sem Miséria e o PBF é incluído em seu âmbito. Sobre o Plano, ressalta-se:

⁵⁶ Programa de segurança alimentar que conjugava iniciativas estruturais e emergenciais e que colocou o debate sobre o combate à fome novamente em destaque na agenda pública brasileira.

O Brasil Sem Miséria é organizado em três grandes eixos de atuação. O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa. Tudo isso é perpassado pela estratégia de busca ativa, concebida para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que, a despeito dos esforços de inclusão dos últimos anos, ainda não estão no CadÚnico. A ideia é que o poder público vá até estas famílias “invisíveis” aos olhos do Estado, sem esperar que elas façam o movimento de procurá-lo. (CAMPELLO, 2013, p. 21)

O objetivo era erradicar a pobreza extrema. Outra mudança significativa no âmbito do Brasil Sem Miséria e do PBF foi a criação da ação Brasil Carinhoso, em 2012. A estratégia reunia diferentes formas de auxiliar o desenvolvimento das crianças na primeira infância. No âmbito da renda, por exemplo, houve a modificação do cálculo das transferências monetárias do PBF para aumentar o benefício dos mais necessitados (CAMPELLO, 2013, p. 22).

1.7- Debates sobre as transferências de renda no Brasil

No Brasil, os programas de transferência condicionada de renda geraram debates na sociedade civil, na classe política e na academia. Quanto aos programas de transferência de renda em geral, como mencionado, o debate entra na agenda pública a partir da proposta de Suplicy com o PLS número 80 de 1991 (SILVA E SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Houve a manifestação de diversos intelectuais sobre a proposta, como é constatado por livro do autor chamado *Programa de Garantia de Renda Mínima* (SUPLICY, 1992). Neste, há diversos artigos de intelectuais⁵⁷ com opiniões negativas e positivas acerca da proposta do político, com textos em que era discutida a viabilidade desse tipo de política no país.

Atualmente, na mídia e no que se entende por opinião pública brasileira, as discussões dos PTCR giram em torno do PBF e são centradas em pautas conservadoras relacionadas a valores meritocráticos. Ou seja, se o programa tem atingido as pessoas que realmente necessitam⁵⁸, se os beneficiários trabalham ou não, se cumprem as condicionalidades impostas, se a política é eficiente ou se é utilizada para fins eleitoreiros. A despeito de a

⁵⁷ Entre eles, Antônio Maria da Silveira, João Sabóia, Sônia Draibe e outros.

⁵⁸ Relatos de desvios no programa são comuns na mídia e revelam que a preocupação com os beneficiários que recebem o Bolsa Família de forma equivocada supera a preocupação com os indivíduos que deveriam receber o benefício e não o recebem (GUSSI; BRAGA; VISCARDI, p. 51, 2016). Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), beneficiários da política teriam doado 16 milhões de reais em campanhas para as eleições municipais de 2016 (RAMALHO, 2016). O próprio TSE, inclusive, relatou por engano que após as eleições mencionadas foi registrada uma doação de campanha no valor de 75 milhões de reais por uma pessoa beneficiária do PBF. Entretanto, após alguns dias, o TSE admitiu o erro, relatando que havia ocorrido um erro de digitação, sendo que a verdadeira doação era no valor de apenas 75 reais (ÉBOLI, 2016).

população ter em mente que programas como o Bolsa Família são necessários, a renda advinda do trabalho é valorizada pelas pessoas. Segundo pesquisa coordenada pela professora Lena Lavinias (2014, p. 70-71, 77), mais da metade dos entrevistados é a favor da continuação do PBF. Contudo, valores referentes ao conceito de meritocracia são predominantes nas respostas. A maioria dos entrevistados se posicionou a favor da imposição das condicionalidades do PBF e da vinculação da remuneração do trabalho à qualidade deste, aspectos relacionados ao merecimento. Constatou-se também um viés pró-focalização nas políticas sociais (LAVINAS *et al*, 2014, p. 72).

Na classe política, até pela competição que os PTCR geram entre os partidos, constata-se discussões de caráter eleitoral. A eleição presidencial de 2014 foi marcada por uma disputa em torno do PBF, em que o candidato do PSDB, Aécio Neves, argumentava que o PBF seria obra do PSDB, ao passo que a ex-presidenta Dilma reclamava a política para o PT.

Na academia, as discussões sobre os PTCR são referentes aos mecanismos utilizados nessas políticas, como as condicionalidades e a focalização (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 122; BRITTO; MEDEIROS; SOARES, 2007, p. 14-5), e conseqüentemente, ao próprio mérito dos programas. Direcionam-se, principalmente, ao PBF, em razão da proporção adquirida pela política. Como ressaltado na introdução a este trabalho, Lena Lavinias (2013, p. 6) argumenta que o advento dos CCT ocorre com mudanças nos sistemas de proteção social dos países, os quais passaram a se distanciar de uma provisão “desmercantilizada” dos benefícios sociais. Passa-se a valorizar a responsabilidade privada, e ao invés de equidade na prestação de serviços, há recompensas por contrapartidas requeridas pelo Estado. Entretanto, ressalva-se que a crítica aos PTCR vem acompanhada de uma reflexão mais ampla acerca da proteção social, principalmente no período do Partido dos Trabalhadores, como já mencionado⁵⁹. Por outro lado, há autores menos críticos aos PTCR, que conferem um espaço maior aos benefícios sociais gerados pelos programas em discussão, como Campello (2013, p. 15).

Acerca do debate em torno dos programas de transferência de renda, faz-se mister ressaltar que a escolha entre a universalização ou a focalização de determinada política não representa, obrigatoriamente, uma preferência pelo mercado ou pela proteção social. A visão exposta é compartilhada por Celia Kerstenetzky (2006, p. 564-65), ao defender que a escolha entre a universalização e a focalização faz parte do caráter técnico da política social, sendo os

⁵⁹ A autora aponta que no período petista não houve a consolidação de uma provisão pública “desmercantilizada” no país (LAVINAS, 2015a, p. 37, 2015b, p. 12).

princípios de justiça os verdadeiros norteadores dos objetivos das políticas. A ideia é representada pela tabela abaixo:

Quadro 3 – Relação entre o uso de mecanismos de políticas sociais (universalização e focalização) e princípios aplicados aos Estados de Bem-Estar (princípios de justiça redistributiva e de mercado)

Princípios aplicados ao Estado de Bem-Estar	Princípio de Justiça Redistributiva	Princípio de Justiça de Mercado
Mecanismos de política social	Universalização	Universalização
	Focalização	Focalização

Fonte: Celia Kerstenetzky (2006, p. 564-65, adaptado pelo autor).

Ou seja, universalização e focalização são ferramentas e podem contribuir para um *Welfare State* mais socialmente justo ou não. Por exemplo, pode-se optar pelo critério de justiça redistributiva, em que a focalização nos mais pobres busque o aumento da equidade, da mesma forma em que é possível escolher um marco de justiça de mercado, no qual a focalização realmente representará uma proteção social residual.

Além da análise individual de cada política, também é necessária uma visão holística dos Estados de Bem-Estar. A discussão sobre mercado x proteção social deve ser mais ampla do que a opção, em determinado programa, entre uma política universal ou focalizada, condicionada ou incondicionada, baseada na transferência de alimentos ou em dinheiro. O que deve ser analisado é o conjunto das ações estatais, ou seja, se o conglomerado de iniciativas é efetivo em termos de justiça social e qual é o impacto que essas ações causam nos indivíduos em várias searas, como por exemplo, na questão da cidadania. Para que se possa afirmar que um *Welfare State* tenha sido capturado pelo mercado e que isso resultou em um pior padrão de vida para a população, deve-se analisar caso a caso toda a rede de proteção social do país. A inclusão de mecanismos de mercado, como transferências em dinheiro, não representa obrigatoriamente um retrocesso social.

Sendo assim, percebe-se que alguns preceitos inadequados têm prevalecido nas discussões sobre as transferências condicionadas de renda, principalmente na questão da focalização *versus* a universalização. Tais debates devem se livrar de estigmas, buscando, se possível, um viés mais pragmático. Isso não significa ignorar atitudes que afrontem o princípio de justiça social idealizado pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1998), ou mesmo

desprezar opiniões baseadas em distintas concepções sobre a sociedade, mas sim ponderar com bases empíricas as diversas possibilidades existentes e optar pelas mais adequadas à proteção social.

Após o panorama geral sobre o *Welfare State* e as políticas sociais brasileiras realizado neste capítulo, adiante o referencial teórico utilizado na pesquisa será exposto. Dessa forma, a partir da compreensão de alguns conceitos e questões referentes ao Estado de Bem-Estar Social e às políticas sociais brasileiras, além da explanação feita sobre o neoinstitucionalismo, as bases para a análise da trajetória institucional do PGRFM no capítulo 3 estarão consolidadas. Ou seja, o presente capítulo realizou uma contextualização para o entendimento dos PTCR no sistema de proteção social brasileiro, enquanto o seguinte fornecerá os elementos teóricos para que as mudanças institucionais do PGRFM sejam compreendidas.

Capítulo 2

O neoinstitucionalismo

Na introdução a este trabalho, o referencial teórico neoinstitucionalista foi apresentado preliminarmente, e neste capítulo, será aprofundado. As diferenças entre as escolas que compõem o neoinstitucionalismo na ciência política serão analisadas, assim como será realizado um panorama geral de como esse referencial é aplicado nas demais disciplinas. Para isso, será retratada a origem do neoinstitucionalismo a partir do entendimento do velho institucionalismo. Ademais, será ressaltada a variedade de mecanismos utilizados pelos autores na literatura para a explicação do desenvolvimento das instituições.

O presente capítulo foi realizado com base na revisão de literatura sobre as obras do neoinstitucionalismo. Portanto, livros e artigos científicos forneceram as bases para a especificação do arcabouço teórico em tela.

Como mencionado, para que seja possível realizar o detalhamento do neoinstitucionalismo, especialmente o do histórico, a sua origem deve ser explicada. O referencial teórico está presente não só na ciência política, mas em várias áreas, como demonstrado por DiMaggio e Powell (1997, p. 115). De acordo com os autores, os neoinstitucionalistas nos campos da economia, da ciência política, da sociologia e nas demais áreas afins têm em comum o fato de serem céticos quanto às concepções atomísticas dos processos sociais⁶⁰, além de ressaltarem a importância de tais processos e das instituições. Pretende-se aprofundar esses pontos em comum e também as especificidades de cada campo.

2.1- Origem da literatura institucionalista nas diferentes disciplinas e o advento do neoinstitucionalismo

Na economia, o institucionalismo surge ainda no século XIX com críticas de Veblen (1898) aos fundamentos metodológicos da teoria ortodoxa (CARVALHO; VIEIRA; SILVA, 2012, p. 478). Thorstein Veblen (1857- 1929) era um economista e sociólogo estadunidense e se tornou um dos clássicos da sociologia econômica. Segundo Vagner da Silva (2008, p. 135):

⁶⁰ Concepções atomísticas: ideia de que os processos sociais podem ser entendidos somente por suas partes.

A validade de seu trabalho para o entendimento da história do pensamento social pode ser averiguada, sobretudo, pela obstinada crítica empreendida contra a economia neoclássica e na defesa de uma interpretação econômica que incorporava muito do arsenal explicativo da história e da sociologia. (SILVA, 2008, p. 135)

Veblen (1898) criticava a racionalidade do *homo economicus* e pontuava que as decisões dos agentes eram fruto de questões como as convenções e as relações institucionais (CARVALHO; VIEIRA; SILVA, 2012, p. 479). Ou seja, o caráter interdisciplinar de sua pesquisa o permitiu revisar alguns dogmas da teoria econômica neoclássica, como o cálculo estratégico dos agentes e a ausência da análise histórica (SILVA, 2008, p. 138).

O referido pesquisador buscou refundar a análise econômica em bases institucionais, enfatizando padrões de ações coletivas que com o passar do tempo se tornavam instituições e negando as explicações da economia tradicional sobre as mudanças econômicas no fim do século XIX. Enquanto o pensamento neoclássico tinha por foco o indivíduo e a sua racionalidade, Veblen (1898) tinha as instituições como objeto de análise (MENEZES; FONSECA, 2010, p. 2).

No decorrer dos anos, a teoria institucional na economia não logrou assumir uma posição dominante frente à teoria clássica. Na década de 1960, surge o chamado novo institucionalismo econômico. Gradualmente, a vertente passou a se fortalecer, principalmente pela incapacidade da teoria neoclássica em explicar as mudanças econômicas e sociais ocorridas na década de 90 (LOPES JÚNIOR, 1995, p. 102).

O foco do novo institucionalismo econômico se encontra nas relações entre os custos de transações e o universo organizacional. Para essa vertente, as instituições trazem mais certeza ao comportamento estratégico dos agentes, reduzindo os custos de transação (WILLIAMSON, 1985, p.1; NORTH, 1991, p. 98). Percebe-se que por mais que as instituições sejam levadas em conta, a ideia do cálculo estratégico é aplicada, o que, de alguma forma, aproximava os autores do novo institucionalismo econômico dos neoclássicos (CARVALHO; VIEIRA; SILVA, 2012, p. 483). Ressalta-se:

A proposição de uma ação racional modificada e a forma de abordar o equilíbrio do mercado, presentes nos trabalhos de Williamson (1995) e North (1990, 1993, 1996), terminam por vincular o novo institucionalismo econômico ao pensamento que pretendia criticar. Ou, como afirma Hodgson (1994:149), “o homem econômico habita agora as instituições sociais, mas ainda calcula e maximiza o melhor que pode.” (CARVALHO, VIEIRA, SILVA, 2012, p. 483)

Vale fazer um parêntese acerca das concepções atuais da vertente *mainstream* da economia sobre as mudanças institucionais. Segundo Chang (2011, p. 489-94), há duas visões

extremistas sobre as mudanças institucionais existentes na teoria econômica neoclássica, as quais ele denomina de fatalista (escola clima-cultura) e voluntarista. A primeira prega que as instituições são praticamente imutáveis e a segunda que as instituições advêm somente das escolhas racionais dos agentes. O autor defende que só teorias que considerem as restrições estruturais e, ao mesmo tempo, a ação humana, podem ajudar a encontrar um meio termo aceitável entre os dois extremos (CHANG, 2011, p. 489-94). Trata-se, portanto, de uma visão adequada sobre o desenvolvimento e a mudança das instituições. Como será demonstrado na sequência deste capítulo, o neoinstitucionalismo histórico passou a abarcar uma visão similar a essa concepção. Isto se dá porque a escola valoriza heranças institucionais que existiam anteriormente às condutas dos agentes, como trajetórias influenciadas por processos temporais, assim como a ação dos atores que é refletida nas assimetrias de poder das instituições.

No campo da sociologia, a teoria institucional tem como precursor Philip Selznick (1957), o qual interpretava as organizações como uma “expressão estrutural da ação racional”, as quais, posteriormente, sofreriam pressões do ambiente e se transformariam em sistemas orgânicos. Este processo era chamado pelo autor de institucionalização. Nesta, os valores substituíam os fatores técnicos nas escolhas das tarefas organizativas (CARVALHO, VIEIRA, LOPES, 1999, p. 1).

Essa racionalização da conduta humana utilizada pelos primeiros teóricos institucionais da sociologia foi sendo contestada ao longo do tempo. Segundo Carvalho, Vieira e Lopes (1999, p. 1-2), Barnard (1938) demonstrou as limitações da racionalidade e como as organizações contribuíam para a tomada de decisões dos indivíduos, estipulando objetivos, criando rotinas, etc. Nessa esteira, de acordo com os autores, a noção de que os humanos não são capazes de maximizar de forma absoluta as suas preferências e a de que hábitos substituem a ideia de escolhas cem por cento racionais deram base à teoria institucional na sociologia.

Na ciência política, área deste trabalho, a análise institucional se inicia a partir do “velho institucionalismo”. Segundo Vivien Schmidt (2006, p. 98), este era uma reunião de diversas perspectivas teóricas que buscavam compreender os fenômenos políticos através do seu contexto institucional e das consequências que eles geravam. A autora ressalta como o institucionalismo logrou ser hegemônico do século XIX até os anos 50 e 60 do século XX, sendo posteriormente superado por abordagens sistêmicas na ciência política, tais como a estrutural-funcionalista e a marxista (SCHMIDT, 2006, p. 100). De acordo com a autora, a abordagem estrutural-funcionalista substituíu o foco no Estado da abordagem institucionalista

pela análise do sistema político, ao passo que a abordagem marxista compreendia o Estado como uma superestrutura a serviço da burguesia e enxergava o funcionamento do sistema pelo conflito de classes, não pela disputa de interesses.

A partir dos anos 1960/1970, a abordagem comportamentalista ⁶¹ se torna predominante na ciência política (SCHMIDT, 2006, p. 100). Esta não tinha por foco o Estado, nem o sistema político, mas sim os comportamentos dos indivíduos. Segundo Peres (2008, p. 58):

(...) a “revolução comportamentalista” da Ciência Política é caracterizada por dois pontos fundamentais. O primeiro deles é sua posição duramente crítica em relação à abordagem institucionalista de então, propondo, em oposição, uma teoria positiva e uma análise empiricamente orientada e bem mais rigorosa em termos conceituais. O segundo ponto é sua proposta programática de utilizar, de maneira pluralista, abordagens metodológicas de outras ciências “vizinhas”, como a Sociologia, a Antropologia e a Psicologia. Estes dois pontos compuseram as forças motrizes fundamentais de sua busca de maior cientificidade e de maior reconhecimento social. (PERES, 2008, p. 58)

A teoria institucionalista passou a predominar somente nos anos 80, sendo cunhada de neoinstitucionalista. De acordo com Schmidt (2006, p. 101), isso ocorreu por uma resposta ao comportamentalismo. O Estado, as ações coletivas e as instituições se tornaram elementos necessários à análise dos fenômenos políticos e não somente as condutas individuais enfatizadas pelo behaviorismo.

Para Carlos Rocha (2006, p. 12-3), já nos anos 50 e 60, na ciência política americana, havia a predominância não só do comportamentalismo, mas como de uma das suas variantes, o pluralismo, tendo algumas análises marxistas na visão do autor se destacado nos anos 70. Para ele, a despeito das diferenças, tanto o marxismo quanto o pluralismo davam ênfase à sociedade, uma vez que para o primeiro, as políticas públicas resultavam dos interesses do capital e para o segundo, advinham dos diferentes grupos da sociedade. O neoinstitucionalismo teria prevalecido a partir dos anos 80, trazendo o Estado de volta para a análise, por meio de trabalhos como *Bringing The State Back In*, de Scokpol, Evans e Rueschmeyer (1985) (FERNANDES, 2007, p. 3).

Passa-se a considerar, portanto, que o Estado possui uma autonomia relativa⁶². A partir da maturação da teoria neoinstitucional, chega-se à conclusão de que cada Estado terá

⁶¹ Para o behaviorismo/ comportamentalismo, as decisões políticas são resultado das preferências dos indivíduos que agem de forma egoísta (PERES, 2008, p. 53). Segundo este autor, a abordagem adveio da Psicologia e, posteriormente, espalhou-se para as demais ciências, sendo aplicado também na análise dos fenômenos políticos como uma reação ao antigo institucionalismo (PERES, 2008, p. 56).

⁶² Sobre o tema, vale ressaltar a influência de Gramsci, que destacou a “guerra de posição” existente no Estado. Este, na visão do autor, não era somente um aparelho repressivo da burguesia, mas também uma arena em que as classes disputavam a hegemonia (CARNOY, 1988, p. 108). O Estado fazia parte da superestrutura, consequentemente, por essa interpretação, passaria a ter um grau de autonomia.

uma capacidade e uma autonomia distinta de acordo com o contexto em que estiver inserido (ROCHA, 2006, p. 13, 16, 17).

Para Marsh e Olsen (2008, p. 121), o retorno da preocupação com as instituições advém da “*transformação das instituições sociais e do persistente comentário de seus observadores*”. De acordo com os autores, as instituições se tornaram mais complexas e, conseqüentemente, mais valiosas para a análise dos processos sociais, políticos e econômicos.

2.2- As distintas escolas do neoinstitucionalismo

Se todas as perspectivas neoinstitucionais na ciência política se preocupam com a relação entre as instituições e os resultados políticos, o que as diferenciam? É possível distinguir três tipos de “escolas” neoinstitucionais, a saber: o neoinstitucionalismo da escolha racional, o organizacional e o histórico. Alguns autores como Vivien Schmidt (2006, p. 109) reconhecem mais um tipo que é denominado de discursivo. Segundo Bruno Théret (2003, p. 227):

Foi na Ciência Política, com o trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor, que surgiu a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina. O trabalho anterior (1991) de DiMaggio e Powell (1997) preocupava-se, por sua vez, em distinguir as modalidades de institucionalismo utilizadas nas variadas disciplinas, considerando que cada uma delas – a Economia com a nova economia institucional, a Ciência Política com a teoria da escolha racional e a Sociologia com a teoria das organizações – privilegiava uma variedade específica de institucionalismo. A grande contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellen Immergut, está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismos e não apenas um. São eles: um institucionalismo histórico, um institucionalismo da escolha racional e um institucionalismo sociológico”. (THÉRET, 2003, p. 227)

O neoinstitucionalismo da escolha racional surgiu a partir do estudo das condutas dos agentes no Congresso dos Estados Unidos. Buscava-se explicar como, em um ambiente com interesses tão distintos, maiorias legislativas estáveis eram formadas. A explicação adveio das instituições, dos procedimentos realizados que facilitavam as negociações entre os congressistas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202). Segundo Hall e Taylor (2003, p. 202), a escola se expandiu para a explicação de outros fenômenos políticos, como o desenvolvimento de instituições políticas. Ademais, para esses pesquisadores, há algumas características que sempre estão presentes nessa escola (HALL; TAYLOR, 2003, p. 204-207). Primeiro, o pressuposto de que os atores agem de forma estratégica e buscam maximizar as suas preferências. Segundo, os adeptos da escola têm a tendência em enxergar a vida política como

dilemas de ação coletiva, ou seja, “*situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade*”. Terceiro, os atores agem de forma estratégica e modificam suas ações de acordo com as expectativas sobre o comportamento dos demais e das instituições. Por fim, os motivos dados ao surgimento das instituições são acordos voluntários. Ou seja, se determinada instituição existe é porque está cumprindo determinada função desejada por alguns interessados.

Para o neoinstitucionalismo organizacional (sociológico), as organizações políticas retiram os seus modelos de funcionamento dos imperativos culturais advindos do ambiente societal (CORTES; LIMA, 2012 p. 45-46). Estas autoras ressaltam que, para a realização de explicações sobre as políticas públicas, por exemplo, os neoinstitucionalistas sociológicos não se concentram no estudo de agências de governo, nos grupos de interesses ou no Legislativo. O seu foco se dá sobre a análise de redes de políticas públicas, “que incluem atores de diversos níveis de governo, de mercado e da sociedade civil”, assim como na investigação de comunidades políticas.

O neoinstitucionalismo sociológico surgiu no âmbito da Teoria das Organizações, no fim dos anos 1970, apresentando alternativas para a elaboração e manutenção de estruturas organizacionais (LIMA, MACHADO, GERASSI, p. 119, 2011). Autores como DiMaggio e Powell (1983) demonstravam que a existência de organizações não ocorria somente por questões de eficácia, mas também por sua inserção cultural (LIMA, MACHADO, GERASSI, p. 119, 2011). Ou seja, as instituições podem surgir por possuírem uma configuração que gere legitimidade e não por produzirem resultados de forma eficiente. Segundo Hall e Taylor (2003, p. 209), o conceito de instituição nessa escola é mais amplo do que nas demais e engloba símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões guiadores da ação humana. Rompe-se, portanto, com a dicotomia “cultura” e “instituições”, na qual as regras formais eram apartadas das questões culturais e estas eram tidas apenas como valores, e não como norteadoras de condutas.

O neoinstitucionalismo histórico, como ressaltado na introdução a este trabalho, tem como característica a análise das assimetrias de poder existentes nas instituições, assim como o estudo sobre como estas e demais fatores, como ideias, influenciam nas situações políticas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193). Por esses motivos, argumenta-se que a presente pesquisa se aproxima mais dessa vertente. Neste trabalho, as instituições e as suas trajetórias não serão tidas como dadas. Na análise das mudanças no PGRFM, as relações de poder, a ação dos atores e fatores como ideias serão levados em conta.

Segundo os autores supracitados, um dos pontos que diferencia as escolas neoinstitucionalistas é a forma como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, sendo isso explicado por meio de duas perspectivas: a calculadora e a cultural. A primeira das visões afirma que o comportamento dos atores se dá por um cálculo estratégico, maximizando preferências, enquanto que as instituições influenciam nas expectativas desses agentes acerca do comportamento dos demais. Ao passo que a visão cultural afirma que a conduta, além de racional, é moldada por padrões de comportamento previamente estabelecidos na sociedade. As instituições seriam modelos morais e cognitivos que dão base à interpretação e à ação (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198-197).

Com base nos argumentos trazidos por Immergut (1996), Therét (2003, p. 228) ressalta que o neoinstitucionalismo histórico possui um caráter mais eclético nesse ponto, uma vez que mistura os enfoques acima:

(...) os atores calculariam com base em seus interesses, mas ao mesmo tempo possuiriam diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais – conseqüentemente, os interesses não seriam dados, como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente. (THERÉT, 2003, p. 228)

Na dissertação em tela, adota-se a posição acima quanto à relação entre indivíduos e instituições, por abarcar tanto os interesses estratégicos dos atores, como a influência do contexto na construção política de suas preferências. Entretanto, em relação à concepção mais estática de desenvolvimento institucional da qual, tradicionalmente, ocupava-se o neoinstitucionalismo histórico, o presente trabalho se diferencia dessa escola. Antes ignorado pela literatura, o papel da agência no âmbito dos fatores que reforçam a trajetória é crucial para a pesquisa em tela, assim como o arcabouço teórico referente às mudanças institucionais graduais e endógenas.

Quanto à última escola no âmbito da ciência política, ressalta-se que o neoinstitucionalismo discursivo tem como foco as ideias. Trata-se de uma alternativa que, segundo Ana Pereira (2011, p. 1) em resenha sobre o livro *Ideas and politics in social science research*, editado por Daniel Béland e Robert Henry Cox (2011), oferece um “*novo modelo para analisar os interesses políticos; a formação, a manutenção e a mudança das instituições; os fatores que influenciam a escolha de algumas políticas públicas em detrimento de outras*”.

Para Schmidt (2006, p. 109), o neoinstitucionalismo discursivo visa superar os obstáculos encontrados pelas demais escolas para explicar a mudança e a continuidade

institucional, a despeito das suas dificuldades em estabelecer nexos causais entre ideias e mudanças institucionais. A autora complementa que os pesquisadores devem averiguar quando a ideia é realmente capaz de mudar determinada trajetória institucional (SCHMIDT, 2006, p. 114).

O estabelecimento de forma adequada dos nexos causais entre os agentes e as instituições é um ponto crucial para o referencial teórico em tela. Portanto, o enfoque apenas nas ideias pode tornar dificultosa tal tarefa. A análise de outros fatores como a disputa pelo poder nas instituições, a estrutura e os padrões de conduta previamente existentes faz com que a investigação se torne mais robusta. Para Fioretos, Falleti e Sheingate (2016, p. 2):

Historical institutionalism is a research tradition that examines how temporal processes and events influence the origin and transformation of institutions that govern political and economic relations. (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 2)

Para esses autores, os pesquisadores do institucionalismo histórico sempre tiveram por fim aperfeiçoar o entendimento sobre fenômenos políticos complexos, estudando as origens, consequências e evolução das instituições. No passado, o foco se dava em grandes questões como a origem do Estado; atualmente, é possível constatar investigações sobre instituições diversas e de diferentes escalas (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p. 2).

Tendo por base obras neoinstitucionalistas, é possível realizar a seguinte classificação entre os três principais tipos de neoinstitucionalismo. O quadro-síntese tem o objetivo de facilitar a compreensão dos leitores acerca das distintas perspectivas neoinstitucionalistas. Destaca-se:

Quadro 4 – Tipos de escolas neoinstitucionalistas de acordo com as suas distintas características (continua)

Distintas características	Histórico	Organizacional (sociológico)	Escolha Racional
Conceito de instituições	“Procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura	Conceito mais global de instituição – inclui não só regras formais, mas	As instituições são entendidas como algo dado.

(Continuação)

	<p>organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).</p> <p>“Configurações políticas envolvendo o exercício do poder e a dominância de alguns grupos sobre outros” (THELEN; CONRAN, 2016, p. 16).</p>	<p>também símbolos e modelos morais guiadores da ação humana (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Entende-se a cultura enquanto instituição, como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem padrões de conduta (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).</p>	
Origem da escola	<p>Estudo da política comparada entre países (THELEN; STEINMO, 1992, p. 1).</p>	<p>Teoria das organizações (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).</p>	<p>Estudos do comportamento dos atores no Congresso americano (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).</p>
Relação entre instituições e comportamentos	<p>Conceituada de forma geral. Adeptos tanto da perspectiva calculadora quanto da cultural (HALL; TAYLOR, 2003, p. 199).</p>	<p>Enfoque culturalista. Foco principalmente na dimensão cognitiva do impacto das instituições. Estas fornecem modelos cognitivos essenciais à ação.</p>	<p>Os indivíduos são “maximizadores” de preferências (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205). Nesse contexto, as instituições estruturam a</p>

(Continuação)

		<p>Instituições não influenciam apenas cálculos estratégicos, mas também as preferências mais fundamentais dos indivíduos. Uma pessoa, para agir, faz uso dos modelos institucionais disponíveis e “ao mesmo tempo os confecciona”, pois ao praticar uma conduta, o indivíduo interpreta e reforça determinada convenção (HALLL; TAYLOR, 2003, p. 210).</p> <p>Indivíduos buscam “exprimir as suas identidades conforme modos socialmente apropriados” (HALLL; TAYLOR, 2003, p. 211).</p>	<p>interação estratégica e interferem, por exemplo, nas informações que chegam a cada agente sobre a ação dos demais, influenciando a conduta dos atores (HALLL; TAYLOR, 2003, p. 206). As instituições também reduzem os custos de transação (HALLL; TAYLOR, 2003, p. 203).</p>
Origem das	Surgimento das instituições	Origem das instituições está mais	Origem das instituições – fruto de

(Continuação)

instituições	enquanto processos temporais concretos, enraizados no processo político (THELEN, 1999, p. 369).	relacionada à legitimidade social do que com a eficiência das instituições.	de acordo voluntário para exercer determinada função. A sobrevivência de determinada instituição em um ambiente competitivo é explicada em razão dos benefícios que ela gerou para alguns atores em detrimento de outras formas institucionais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).
Momentos em que é mais útil	É mais adequado para delinear as origens e o desenvolvimento institucional de estruturas institucionais e processos no decorrer do tempo (SCHMIDT, 2006, p. 105).	Funciona melhor em delimitar entendimentos compartilhados e normas que estruturam a ação, moldam identidades e afetam o que é entendido como problema ou solução (SCHMIDT, 2006, p. 108).	É mais eficiente na identificação dos interesses e motivações por trás do comportamento dos atores numa dada configuração institucional (SCHMIDT, 2006, p. 102).
Possíveis falhas	Pode ser historicamente determinista, ao levar	Pode ser culturalmente determinista	A ideia de uma motivação humana baseada no

(Continuação)

	em conta só processos históricos e não as ações dos atores (SCHMIDT, 2006, p. 105).	(SCHMIDT, 2006, p. 109)	autointeresse pode ter um caráter determinista sobre o comportamento dos indivíduos (SCHMIDT, 2006, p. 102).
Objeto de explicação (SCHMIDT, 2006, p. 115)	Estruturas históricas.	Normas e culturas.	Comportamento racional.
Ênfase dada ao Estado	Maior.	Menor.	Menor.
Recursos para explicar mudanças (SCHMIDT, 2006, p. 115)	Instituições mais estáticas, ênfase na continuidade pela noção de dependência da trajetória (SCHMIDT, 2006, p. 115). Entretanto, autores como Mahoney e Thelen (2010) avançaram na concepção de mudanças institucionais, inclusive sobre os fatores que podem causá-las, modificando essa característica	Instituições mais estáticas, com ênfase na continuidade por normas culturais (SCHMIDT, 2006, p. 115).	Instituições mais estáticas, com ênfase na continuidade (SCHMIDT, 2006, p. 115). As instituições são estáticas para a escola da escolha racional porque esta assume que indivíduos têm preferências fixas, além do fato de a corrente possuir como foco o equilíbrio de condições. Há uma dificuldade da escola de explicar mudanças institucionais em

(Continuação)

	tradicional do neoinstitucionalismo histórico.		termos funcionalistas (SCHMIDT, 2006, p. 103). O caráter dedutivo sobre a previsão da conduta dos atores fornece explicações sobre como normalmente esses agentes atuam dentro de um ambiente institucional (SCHMIDT, 2006, p. 102).
--	--	--	--

Fonte: Schidt (2006, p. 102-9); Thelen (1999, p. 369); Thelen e Conran (2016, p. 16); Thelen e Steinmo (1992, p. 1); e Hall e Taylor (2003, p. 196-211), adaptado pelo autor.

2.3- O debate sobre as mudanças institucionais

Como ressaltado na introdução, nas diferentes escolas, o debate sobre as mudanças institucionais se modificou ao longo dos anos. Segundo Thelen e Conran (2016, p. 1, 4), inicialmente, as instituições eram encaradas pela literatura neoinstitucionalista como variáveis independentes e estáveis. Preocupava-se em investigar como diferentes arranjos institucionais produziam consequências distintas. Esse modo de análise era chamado de estática comparativa (*comparative statics*). Por essa concepção, as instituições eram sólidas e provocavam efeitos maleáveis, o que tornava cômoda a análise dos nexos causais entre as instituições e os efeitos que estas provocavam. As alterações das próprias instituições, ou seja, quando encaradas como variáveis dependentes, ocorriam apenas em conjunturas críticas e por choques exógenos. As instituições passariam por longos períodos de estabilidade, pontuados

por alguns momentos de mudanças exógenas. Tal teoria sobre a mudança institucional é chamada de equilíbrio pontuado (THELEN; CONRAN, 2016, p. 1,4) ⁶³.

De acordo com Thelen e Conran (2016, p. 1), nos últimos vinte anos, autores passaram a investigar questões como a contestação política e a mudança nos contextos, o que trouxe novos entendimentos sobre as mudanças institucionais. Autores do neoinstitucionalismo histórico buscaram compreender como mudanças institucionais poderiam advir de estratégias conscientes, trabalhando no âmbito das restrições que produziriam a dependência da trajetória, explorando a relação entre o agente e a estrutura no processo de mudança institucional (THELEN; CONRAN, 2016, p. 14). É nesse contexto que surgem modelos como o de Mahoney e Thelen (2010, p. 19), que buscam identificar padrões de ações mais prováveis de causarem mudanças institucionais de acordo com cada tipo de contexto. Ressalva-se que também houve avanços na compreensão sobre as mudanças institucionais em processos de longa escala ⁶⁴, nos quais a ação dos agentes perde importância, se comparada aos modelos citados.

Como mencionado na introdução, para fins didáticos, as obras dos autores neoinstitucionais podem ser divididas entre aquelas que têm por foco a dependência da trajetória (PIERSON, 2000; MENICUCCI, 2010; HALL; SOSKICE, 2001) ou a mudança institucional (FALLETI, 2010; PALIER, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010). As obras relacionadas à dependência da trajetória se atêm mais à continuidade, sendo a mudança institucional possível em conjunturas críticas ou em razão de fatores externos.

Autores como Paul Pierson (2000, p. 252) aplicaram o conceito da dependência da trajetória para explicar a evolução de instituições ao longo do tempo. No Brasil, também se

⁶³ De acordo com estes autores (THELEN; CONRAN, 2016, p. 2-4) trabalhos nessa lógica da estática comparativa eram encontrados nas distintas escolas neoinstitucionais. Na escola da escolha racional, Shepsle (1986, 51-52) e outros, na perspectiva sociológica, Dobbin (1994) e na histórica, autores como Gourevitch (1986).

⁶⁴ Thelen e Conran (2016, p. 12-5) apontam contribuições feitas pela literatura do neoinstitucionalismo histórico acerca das mudanças institucionais em processos de larga escala. Orren e Skowronek (1994) são responsáveis por demonstrar que as mudanças surgiriam das interações entre distintas ordens institucionais da sociedade. Tais tensões institucionais são chamadas de “intercorrência”, a qual seria o processo que motiva a evolução das instituições e que estaria além do controle de agentes específicos. Outra contribuição apontada pelos autores (THELEN; CONRAN, 2016, p. 14) para as mudanças de processo de larga escala é o conceito de dependência da trajetória. Surpreendentemente, este inspirou ideias para as mudanças institucionais, mesmo estando relacionado à estabilidade das instituições. Isso porque ao compreender os dispositivos que causam a reprodução de uma instituição, torna-se mais claro saber quais processos podem modificá-la (THELEN; CONRAN, 2016, p. 14). Os autores ressaltam que o mesmo raciocínio aplicado à dependência da trajetória pode ser utilizado para os processos conflituosos da intercorrência, uma vez que nem todas as colisões afetam os mecanismos de reprodução de determinada instituição. Ou seja, o entendimento dos motivos que causam a estabilidade de uma instituição está intrinsecamente relacionado à compreensão dos fatores que levam à mudança institucional. Para os autores (THELEN; CONRAN, 2016, p. 14-5), diferentemente dos modelos de equilíbrio pontuado que separavam a análise da estabilidade da questão da mudança, essas duas perspectivas sobre a mudança encaram a alteração e a estabilidade institucional como dois lados da mesma moeda.

utilizou esse instrumento (MENICUCCI, 2010, p. 47). Nesse grupo de pesquisas com perspectivas mais relacionadas à continuidade dos processos políticos, constatam-se autores da abordagem “variedades do capitalismo”, como Hall e Soskice (2001, p; 16), ao demonstrarem que firmas em distintos modelos de capitalismo (economias liberais ou coordenadas) possuem estratégias diferentes e seguem uma trajetória própria. Dessa mesma abordagem, destacam-se também Estevez-Abe, Iversen e Soskice (2001, p. 146), que fazem uso da complementaridade institucional enquanto mecanismo para a manutenção de determinada trajetória. Esses pesquisadores da vertente “variedades do capitalismo”, apesar de não mencionarem o conceito dependência da trajetória de forma explícita, também o aplicam, pois apontam trajetórias institucionais em que houve a prevalência do *status quo*.

As obras que possuem um enfoque mais próximo das mudanças institucionais (FALLETI, 2010; PALIER, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010) trabalham com a ideia de alterações endógenas e graduais das instituições. Faz-se mister novamente ressaltar que as divergências no enfoque escolhido para analisar a evolução das instituições são resolvidas de acordo com o que é constatado na empiria. Há autores (PIERSON, 2000) que pesquisaram sobre os mecanismos da dependência da trajetória e os choques exógenos que alteravam esta trajetória, mas que também contribuíram em outros trabalhos para o estudo das mudanças institucionais endógenas e graduais (PIERSON, 2004; HACKER; PIERSON; THELEN, 2013).

Tendo isso em vista, é necessário um aprofundamento sobre os principais autores que utilizaram os dois enfoques sobre a evolução institucional acima. Ou seja, o foco dado às mudanças institucionais ou à estabilidade das instituições. Tem-se por objetivo demonstrar as diversas ferramentas usadas por eles, apontando as suas similaridades, diferenças e sobreposições.

2.4- Mecanismos e conceitos utilizados pelos autores neoinstitucionalistas para a explicação da evolução das instituições

Destaca-se que a concepção do *path dependence* foi retirada da economia, mais especificamente de William Brian Arthur (1990). O autor (ARTHUR, 1990, p. 92-99) pautou a sua análise sobre a tecnologia na dependência da trajetória e utilizou como ferramenta principal a ideia de retornos crescentes ou de feedbacks positivos. Arthur (1990, p. 93)

argumenta que em setores baseados em conhecimento, a concepção de retornos decrescentes⁶⁵ não se aplica, criticando a economia convencional. Ou seja, em termos mais objetivos, defende a ideia de que os custos caem e os lucros aumentam com o crescimento da produção, o que contribui para a permanência de determinada trajetória, o que faz com que determinada instituição obtenha uma fatia maior do mercado. A organização se torna mais envolvida com o percurso escolhido, havendo barreiras que reforçam a escolha inicial.

Ademais, Arthur (1990, p. 93) exalta o processo dos efeitos de aprendizagem, o ganho de experiência e a sua contribuição para a ideia de *path dependence*. Tais ferramentas são usadas de forma semelhante por Paul Pierson (2000, p. 254). Este também aplica a ideia de uma trajetória que pode ser autorreforçada. Paul David (1994, p. 215) possui a mesma perspectiva sobre a dependência da trajetória, acrescentando a noção de fundo perdido (*sunk cost*) segundo a qual, uma vez realizados certos investimentos, torna-se mais custoso direcioná-los para outro setor. Além disso, David (1994, p. 205-220) se diferencia de Arthur (1990, p. 92-99) pela adoção de um enfoque mais organizacional e uma visão menos estratégica dos agentes, dando mais destaques aos constrangimentos institucionais e aos valores. Ressalta-se que as três obras dos autores supracitados, ao tocarem em mudanças, apontam para eventos cruciais e conjunturas críticas, fazendo com que o caráter externo das mudanças se sobressaia. Diferentemente de Paul Pierson (2000, p. 251-267), tanto W. B. Arthur (1990, p. 92-99) quanto Paul David (1994, p. 205-220) pecam em não trabalhar o papel do poder na análise das instituições.

Dimaggio e Powell (1983, p. 147-160) focam no estudo das organizações. Estas para North são um tipo especial de instituições, segundo interpretação de Hodgson (2006, p. 8)⁶⁶. Portanto, sendo organizações consideradas instituições, observa-se que as reflexões de Dimaggio e Powell (1983, p. 147-160) acerca das organizações podem ser compreendidas pela perspectiva da dependência da trajetória, como será demonstrado a seguir.

Dimaggio e Powell (1983, p. 147-160) valorizam muito a influência do ambiente institucional e não dão a mesma importância que Pierson (2000, p. 251-267) concede à racionalidade dos agentes. É possível afirmar que a grande contribuição dos autores é o aprofundamento do conceito de isomorfismo. Para Hawley's (1968), este é um processo de constrangimento que força uma unidade de uma população a se assemelhar com outras

⁶⁵ Segundo a teoria econômica convencional, a Lei dos Rendimentos Decrescentes prevê que, em todos os processos produtivos, caso se aumente a quantidade de um bem e a quantidade dos demais permaneça constante, a produção total por bem irá cair. A produtividade marginal cai. Isso se reflete no custo e conseqüentemente no lucro.

⁶⁶ North, em resposta à carta enviada por Hodgson em outubro de 2002, afirmou concordar com essa interpretação feita pelo autor (HODGSON, 2006, p. 20-21).

unidades que encaram o mesmo conjunto de condições ambientais. Dimaggio e Powell (1983, p. 150) aplicam esse conceito na análise das organizações. Segundo os autores, estas instituições se tornam mais parecidas entre si para obter legitimidade institucional e não simplesmente eficiência. Neste ponto, tal linha de raciocínio se assemelha ao pensamento de W. Brian Arthur (1990, p. 92) e de Pierson (2000, p. 254), por demonstrarem que nem sempre a trajetória adotada por uma instituição será a mais eficiente. Trata-se de uma premissa básica do neoinstitucionalismo das organizações ou sociológico. Portanto, a teoria dos autores Dimaggio e Powel (1983, p. 147-160) descreve como as instituições vão se tornando mais homogêneas, apontando, inclusive, “preditores” que indicam a possibilidade de mudanças isomórficas (DIMAGGIO; POWEL, 1983, p. 154). Como mencionado, essa teoria defendida pelos autores pode ser compreendida pelo conceito de dependência da trajetória, uma vez que o fenômeno isomórfico contribui para a permanência das instituições em determinado caminho.

Observa-se a mesma importância dada à busca por legitimidade e à relativização do critério da eficiência por parte das instituições em Meyer e Rowan (1977, p. 340-363), também autores do neoinstitucionalismo das organizações. Estes se aproximam muito de Dimaggio e Powell (1983, p. 147-160) ao utilizarem o isomorfismo, exaltando que as organizações seguem regras institucionais racionalizadas que funcionam como mitos para ganhar legitimidade (MEYER; ROWAN, 1977, p 340).

No texto de Radaelli (2000, p. 25-43), há uma aplicação empírica do conceito de isomorfismo às instituições europeias em conjunto com a noção de *policy transfer*. Para o autor, com base nas ideias de Dolowitz e Marsh, a *policy transfer* pode ser compreendida enquanto o processo em que os conhecimentos de uma configuração política são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outra configuração política. Segundo Radaelli (2000, p. 38), o conceito de *policy transfer* se assemelha ao isomorfismo dos neoinstitucionalistas, mas se diferencia principalmente por focar apenas na racionalidade dos agentes na tomada de decisão. Nessa perspectiva de *policy transfer*, aspectos que são tidos como dados para os neoinstitucionalistas, como regras e símbolos, não são utilizados para explicar a vida política (RADAELLI, 2000, p. 38). Constata-se, portanto, quanto à ideia sobre a conduta humana, algo próximo da perspectiva calculadora e distante da cultural. Tendo isso em mente, o autor trabalha o processo de isomorfismo levando em conta tanto a vontade dos agentes, quanto os constrangimentos que moldam as suas ações. Radaelli (2000, p. 36) traz como mecanismo a concepção de que é

possível “inseminar” uma instituição, para que outras, em busca de legitimidade, utilizem-na como modelo e sofram um processo de *policy transfer* ou de isomorfismo.

Ainda na vertente da dependência da trajetória, destacam-se Hall e Soskice (2001, p. 6) na análise sobre as variedades de capitalismo. Os autores demonstram a partir de enfoque nas firmas como cada modelo de capitalismo é marcado por uma dependência na trajetória, a despeito de não citarem expressamente o nome do conceito. A literatura pertencente à variedade de capitalismo busca estudar os dilemas de coordenação existentes nas distintas economias através de dimensões ligadas à firma, como a governança, o processo de financiamento, a qualificação da mão-de-obra, entre outras. Contudo, peca por não dar destaque em nenhuma dessas dimensões às questões relacionadas ao Estado.

Além da útil nomenclatura sobre economias coordenadas e liberais (HALL; SOSKICE, 2001, p. 8), constata-se que um mecanismo útil para a análise das instituições trazido pelos autores é a ideia de complementaridade institucional (HALL; SOSKICE, 2001, p. 17). Segundo esta, uma característica específica de uma instituição pode influenciar outra de forma positiva, como, por exemplo, políticas públicas que sejam adequadas a determinado modelo de capitalismo. O próprio Soskice utiliza o mesmo argumento junto à Estevez-Abe e Iversen (2001, p. 145-183). Outros autores que fazem uso dessa ideia são Deeg e Jackson (2012, p. 1111), ao explicarem que a estabilidade de modelos socioeconômicos pode ser entendida através da complementaridade institucional.

O conceito exposto acima deve ser diferenciado de outras questões que envolvem a ideia de compatibilidade de elementos na literatura em tela. Paul David (1994, p. 214), por exemplo, exalta a importância de certas complementaridades, ao afirmar como arranjos institucionais se encaixam em “aglomerados institucionais” nas organizações/instituições e acabam por reforçar determinada trajetória. Tal noção de compatibilidade é trabalhada de forma semelhante por autores como Pierson (2000, p. 254), e Arthur (1990, p. 93) e corresponde a conceito distinto daquele descrito por Hall e Soskice (2001, p. 17).

Paul Pierson (2000, p. 254), destaca os “efeitos de coordenação” no setor de tecnologia, a sua contribuição para os retornos crescentes e o conseqüente reforço da trajetória, principalmente nas áreas em que determinada técnica depende de uma infraestrutura específica. W. B Arthur (1990, p. 93), ao explicar como determinados produtos eletrônicos funcionam em redes que exigem compatibilidade, traz uma concepção semelhante aos “efeitos de coordenação” de Paul Pierson (2000, p. 54). Ou seja, um conceito que envolve a compatibilidade de elementos, mas que se distingue da complementaridade institucional. A compatibilidade não é estendida às demais instituições da economia política como em Hall e

Soskice (2001, p. 17), restringindo-se à tecnologia. O nível de análise das instituições é distinto, Hall e Soskice (2001, p. 17) analisam a compatibilidade de instituições em um nível macro, ao passo que as análises de Pierson (2000, p. 54) e de Arthur (1990, p. 93) sobre produtos tecnológicos se encontram em um nível micro. Os primeiros tratam dos dilemas de coordenação em várias áreas da economia; os últimos demonstram como em um produto específico a compatibilidade de determinadas estruturas pode gerar retornos crescentes.

Como exemplo de aplicação empírica da dependência de trajetória pode se destacar Menicucci (2009, p. 47-69), que retoma conceitos aplicados por outros autores que seguem a mesma vertente, como Arthur (1990, p. 99), David (1994, p. 214) e Paul Pierson (2000, p. 251, 254). Entre eles, a ideia de feedbacks positivos, os processos de aprendizagem e os efeitos *lock-in* (uma ação encadeia a outra e reforça a trajetória).

Entre os atores que utilizaram o conceito de dependência da trajetória e que realizaram obras relacionadas a uma visão mais estática sobre as mudanças institucionais, Paul Pierson se sobressai. Em *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics* (p. 251-267, 2000), o autor busca explicar o conceito de dependência da trajetória na economia, demonstrando que é possível aplicá-lo à política (PIERSON, 2000, p. 257). Ademais, ressalta como a sequência e o *timing* de determinados acontecimentos podem mudar por completo uma trajetória histórica (PIERSON, 2000, p. 253). Por ter trazido o conceito da dependência da trajetória para a área da política, seu texto supracitado é referência para todos que desejam se aprofundar sobre o desenvolvimento e as mudanças das instituições.

Ressalta-se que Paul Pierson, em *Politics in Time, History, Institutions, and Social Analysis* (2004), critica o enfoque na literatura⁶⁷ que dá destaque somente à fluidez das instituições. Argumenta que se valoriza muito a maleabilidade das instituições nas mãos dos empreendedores políticos e os pontos que dão estabilidade às instituições são esquecidos, assim como não prevê os tipos de mudanças institucionais passíveis de serem realizadas (BOAS, 2008, p. 284).

Quanto à literatura relacionada à mudança institucional, toma-se como ponto de partida os textos de Streeck e Thelen (2005, p. 127-144) e Mahoney e Thelen (2010, p. 1-37). O primeiro, ao tratar sobre as modificações ocorridas na economia política das principais

⁶⁷ Esta literatura diz respeito aos autores que buscaram novas formas de compreender o desenvolvimento histórico das instituições e as suas mudanças, como Orren & Skowronek's (1994). A mesma crítica sobre a questão da fluidez é realizada por Thelen (1999, p. 397). Portanto, resta clara a absorção da pesquisadora quanto a essas opiniões, uma vez que em *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (2010, p. 19) a autora estipula, ao lado de Mahoney, um quadro teórico que busca prever os tipos de mudanças prováveis em determinado contexto.

sociedades capitalistas, afirma que as instituições podem mudar gradualmente, sem a necessidade de uma ruptura, como conjunturas críticas ou choques externos. Conceitos estes utilizados pelos autores que adotaram a dependência da trajetória como base para explicar mudanças institucionais (STREECK; THELEN, 2005, p. 4). Diferentemente de Brian Arthur (1990, 92-99) e de Paul David (1994, p. 205-220), as análises que envolvem a política e o poder se encontram em ambos os textos. Em Mahoney e Thelen (2010, p. 1-37), por exemplo, as características das instituições e o contexto político são variáveis que interferem no processo de desenvolvimento institucional, na possibilidade de modificações nas instituições (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18). As características das instituições são entendidas enquanto a existência ou não de discricionariedade de interpretação das regras vigentes para a aplicação destas de forma a causar uma mudança institucional. Ao passo que o contexto político é entendido como a presença ou não de agentes de veto às mudanças institucionais.

O principal mecanismo trazido pelos autores (STREECK; THELEN, 2005, p. 19) são as definições dos diferentes tipos de mudanças institucionais graduais: o “deslocamento”, o qual ocorre quando há substituição de regras existentes por outras novas; a “estratificação”, que implica na introdução de novas regras junto a outras anteriores; o “*drift*” (à deriva), que se dá quando há uma mudança no ambiente, fazendo com que o impacto das regras existentes se modifique; a “exaustão”, nesta a própria instituição implementa os mecanismos que levam a sua destruição, exaurindo-se e, por último, a “conversão”, que sucede quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas são interpretadas e aplicadas de novas formas. Ressalta-se que esses dispositivos foram sendo trabalhados pela literatura com o decorrer do tempo. Por exemplo, anteriormente à obra de Streeck e Thelen (2005, p. 19), Schickler (2001) apresentou os conceitos referentes ao processo de estratificação e Hacker (2005) os de *drift*.

Os mecanismos descritos pelos autores são posteriormente aprimorados pelo modelo Thelen e Mahoney (2010, p. 28), tendo a “exaustão” sido retirada das distintas maneiras de se classificar mudanças institucionais graduais. Nesse mesmo texto, também foram abarcados os diferentes agentes de mudança institucional que podem surgir de acordo com o contexto em que se encontram. Tais atores são classificados de quatro formas diferentes, a saber: os insurrecionais, os subversivos, os simbiontes e os oportunistas (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 22-27). Os primeiros visam à eliminação das instituições existentes e buscam isso se mobilizando de forma ativa e visível. Os segundos também desejam a substituição das instituições, mas perseguem esse objetivo com respeito às regras e disfarçando o seu interesse na mudança. Os simbiontes se apoiam e prosperam por meio de instituições que eles não fizeram e se dividem em parasitário e mutualístico. Os parasitários exploram as instituições

para ganhos privados e minam o seu espírito, apesar de dependerem de sua existência. Na forma mutualística, os simbioses irão usar as regras de novas formas segundo os seus interesses, mas sem comprometer a eficiência das regras, a sobrevivência da instituição e sem violar o seu espírito. Por último, os oportunistas. Estes buscam quaisquer possibilidades existentes no sistema para alcançar os seus objetivos, e apesar de acharem mais fácil fazer uso das possibilidades existentes no *status quo*, podem visar ou não à mudança, a qual, nesse caso, normalmente será feita por meio da conversão.

Thelen e Mahoney (2010, p. 28) ainda buscam relacionar o contexto político, as características das instituições e os agentes de mudança. Os subversivos tendem a aparecer ao lado da estratificação, os insurrecionais junto ao deslocamento, os oportunistas ligados à conversão e os simbioses parasitários ao *drift*. Isso é representado pelo quadro abaixo:

Quadro 5 – Tipos de agentes de mudança que podem surgir de acordo com as características do contexto político e da instituição analisada.

Características do contexto político		Características da instituição analisada	
		Baixo nível de discricionariiedade na interpretação/ de <i>enforcement</i>	Alto nível de discricionariiedade na interpretação/ de <i>enforcement</i>
Fortes possibilidades de veto		Subversivos (estratificação)	Simbioses Parasitas (à deriva)
	Fracas possibilidades de veto	Insurrecionais (deslocamento)	Oportunistas (conversão)

Fonte: Mahoney; Thelen (2010, p. 28, tradução nossa).

É possível encontrar exemplos referentes ao uso da ideia de mudanças incrementais em Falletti (2010, p. 38-62) e em Palier (2005, p. 127-144). Em relação à primeira autora, há tentativa de mostrar que a atual configuração do sistema de saúde do Brasil se deu por mudanças graduais e não em razão de uma conjuntura crítica, que no caso seria o surgimento da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), como teorizado por Menicucci (2010 p. 47-69). Falletti (2010, p. 56) argumenta que os atores subversivos do movimento sanitaria

brasileiro, a sua infiltração no Estado e a expansão das diversas experiências de mudanças institucionais no SUS foram fatores essenciais para as modificações nas instituições de saúde nacionais. Portanto, a autora utiliza conceitos apresentados nos textos de Thelen e Mahoney (2010, p. 1-37) e Streeck e Thelen (2005, p. 127-144), tais como a forma de mudança institucional gradual *layering* e os agentes subversivos (FALLETTI, 2010, p. 40).

Quanto a Palier (2005), seu foco está em demonstrar as mudanças incrementais no *Welfare State* francês através do processo de estratificação (PALIER, 2005, p. 127). Neste texto, ressaltam-se novos mecanismos sobre a mudança institucional, como o de “diagnóstico de falha”. Este diz respeito à possibilidade de reformas quando há um acordo de que os problemas presentes ocorrem em razão de políticas anteriores (PALIER, 2005, p. 130). Outro conceito útil trazido pelo autor para a análise da mudança institucional é o chamado “consenso ambíguo”, baseado na ideia de que mesmo com diferentes interesses e motivos, atores distintos podem entrar em consenso sobre a necessidade de mudança de determinadas instituições (PALIER, 2005, p. 131). Esse entendimento acerca das modificações institucionais também é compartilhado por Thelen e Mahoney (2010, p. 8).

Argumenta-se que após *Increasing Returns, Path Dependence, and The Study of Politics* de Pierson (2000), a grande contribuição para a literatura neoinstitucionalista advém de obras (MAHONEY; THELEN, 2010; FALLETTI, 2010; STREECK; THELEN, 2005) atreladas a uma concepção mais dinâmica de desenvolvimento institucional. A ideia, também ressaltada por Deeg (2005), de que tanto os processos de mudança, quanto os de estabilidade institucional, dependem das relações de poder e da mobilização constante dos agentes, não sendo algo automático. É nesse contexto que autores como Thelen e Conran (2016) se encaixam, ao demonstrarem que além do argumento da dependência da trajetória, a agência também passou a ser analisada.

Faz-se mister destacar que há obras em que os autores buscaram compatibilizar tanto a vertente da dependência da trajetória quanto à da mudança institucional, como Richard Deeg e Gregory Jackson (2012, p. 1109-1125). O presente trabalho, para além do foco concedido ao modelo de mudança institucional de Thelen e Mahoney (2010, p. 19), aproxima-se dessa pesquisa de Deeg e Jackson (2012) em um ponto específico. Ao investigar as mudanças institucionais do PGRFM, foram utilizadas nomenclaturas pertencentes a uma visão mais estável das instituições, como a dependência da trajetória, assim como conceitos relacionados às mudanças institucionais, como as alterações graduais nas instituições não advindas necessariamente de conjunturas críticas.

Os autores fazem uso da literatura Variedades do Capitalismo, espécie da literatura do capitalismo comparativo. A vertente da Variedade do Capitalismo, costumeiramente focada na estabilidade de arranjos institucionais e na dependência da trajetória, incorpora, no texto em tela, a concepção de mudanças institucionais graduais. Em suas análises sobre as modificações do capitalismo europeu, os autores fazem uso de nomenclaturas anteriormente usadas por Hall e Soskice (2001 p. 8), como a definição de economias de mercado coordenadas ou liberais, para explicar mudanças graduais (DEEG, JACKSON, 2012, p. 1110). Por meio dessa utilização eclética de mecanismos voltados à explicação da evolução institucional, os pesquisadores chegam à conclusão de que nas instituições europeias há uma tendência à expansão das políticas de liberalização, assim como pode se observar uma crescente “dualização” da sociedade, na qual setores prósperos convivem com setores em dificuldade (DEEG, JACKSON, 2012, p. 1113).

Além do fato de os autores demonstrarem em uma perspectiva histórica as mudanças incrementais transformativas na Europa, destacam-se alguns mecanismos diferentes dos costumeiramente utilizados nas obras focadas na mudança. Entre eles, o primeiro seria a investigação de vários níveis de análise, o meso, o macro, o micro e o externo (DEEG, JACKSON, 2012, p. 1109). Tal raciocínio foi agregado ao estudo dos principais domínios institucionais em uma economia, como o *Welfare State*, a governança corporativa, entre outros, aplicando classificações específicas para cada um desses setores. Por exemplo, no trabalho, os Estados de Bem-Estar foram classificados como conservadores, liberais ou social-democratas (DEEG, JACKSON, 2012, p. 1112).

Acrescentou-se à análise dos autores a ideia de que as instituições são frutos de compromissos sociopolíticos. Portanto, percebe-se uma visão ampla da análise das instituições. Os pesquisadores tiraram proveito de elementos anteriormente utilizados na dependência da trajetória para o estudo da mudança institucional, além de abarcar diferentes níveis de análise e de domínios institucionais da economia, sem deixar de lado a variável da política e do poder.

Entretanto, a despeito do mérito dos conceitos do trabalho expostos acima, talvez as maiores contribuições de um desses autores para a presente pesquisa é apresentada por Deeg (2005). Deeg (2005, p. 172) ressalta, por exemplo, os conceitos de mudança na trajetória e fora da trajetória, em inglês, *on-path* e *off-path change*. O autor afirma que para Pierson (2000), as trajetórias começam e terminam com uma conjuntura crítica (DEEG, 2005, p. 171). Portanto, há a necessidade de se saber quando esses caminhos começam e terminam. Nesse contexto surge a noção de mudança institucional de Deeg (2005, p. 172). Para ele, algumas

mudanças ocorrem na mesma trajetória (*on-path changes*). Segundo autor, se a lógica gerada pela interação das instituições se mantiver a mesma, a mudança será *on-path*. Ou seja, se as estratégias típicas, as abordagens rotineiras para com os problemas e as regras de decisões compartilhadas, que produzem padrões previsíveis de comportamento por parte de atores, mantiverem-se as mesmas, a mudança será no âmbito da própria trajetória. Caso essa lógica do sistema seja alterada, haverá uma mudança fora da trajetória inicial (DEEG, 2005, p. 172).

Outra contribuição de grande valia de Deeg (2005, p. 173) é afirmar que o processo de retornos crescentes, trazido por Pierson (2000) da economia e aplicado à política, também pode ser utilizado para explicar mudanças institucionais e não somente a manutenção em uma trajetória específica. Sendo assim, é possível que determinada instituição que siga um caminho específico passe a ter retornos crescentes na direção de uma nova trajetória. Além disso, o autor expõe como esse processo de retornos crescentes ocorrido nas instituições depende da mobilização dos atores (DEEG, 2005, p. 174). Portanto, as relações de poder são fundamentais para a análise das mudanças institucionais. Isso também é destacado por Mahoney e Thelen (2010, p. 19), ao afirmarem que as mudanças nas relações de poder podem causar modificações nas instituições, estando tal lógica presente nesta dissertação.

Após analisar, criticar e relacionar os vários conceitos utilizados pelos principais autores do referencial teórico em tela é possível tornar a explanação exposta mais didática. As obras dos autores que enfatizaram a ideia de dependência da trajetória ou de mudança institucional podem ser ilustradas através dos dois quadros a seguir:

Quadro 6 - Classificação das obras dos autores segundo a importância conferida à mudança institucional e à dependência da trajetória (continua).

<p>Mudança Institucional</p>	<p>Dependência da Trajetória</p>	<p>Mudanças da Trajetória + Dependência da Trajetória</p>
-------------------------------------	---	---

(Continuação)

Thelen/Mahoney (2010)	W. Brian Arthur (1990)	Deeg/Jackson (2012)
Streeck/Thelen (2005)	Paul A. David (1994)	Deeg (2005)
Falleti (2010)	Dimaggio/ Powell (1983)*	
Palier (2005)	Paul Pierson (2000)	
	Meyer/ Rowan (1977) *	
	Hall/ Soskice (2001)	
	Menicucci (2010)	
	Radaelli (2000) *	
	Estevez-Abe/ Iversen/ Soskice (2001)	

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas:

* Esses autores estão mais ligados ao institucionalismo organizacional e, a priori, não são pertencentes à vertente da dependência da trajetória, por não utilizarem o conceito de forma explícita. Entretanto, é possível aplicá-lo aos autores em tela, uma vez que o processo de homogeneidade das instituições apresentado em suas pesquisas se coaduna com a ideia de continuidade e manutenção da trajetória.

Quadro 7 - Principais mecanismos utilizados pelos autores em suas análises (continua).

Autores	Mecanismos
Thelen/Mahoney (2010) – 7, 8 e 9.	1- <i>Lock – in.</i>
Streeck/Thelen (2005) – 7 e 8.	2- Feedbacks positivos/ retornos crescentes.

(Continuação)

Falleti (2010) – 7 e 8.	3- Conjuntura crítica.
Palier (2005) –7, 9 e 10.	4- Isomorfismo.
W. Brian Arthur (1990) – 1, 2, 3.	5- <i>Policy transfer</i> .
Paul A. David (1994) - 1, 2, 3 e 6.	6- Complementaridade institucional.
Dimaggio/ Powell (1983) – 4 e 12.	7- Tipos de mudanças institucionais graduais (<i>layering, conversion, entre outros</i>).
Paul Pierson (2000) – 1, 2 e 3.	8- Agentes de mudança institucional (subversivos, entre outros).
Meyer/ Rowan (1977) – 4.	9- Consenso ambíguo.
Hall/ Soskice (2001) – 11.	10- Diagnóstico de falha.
Menicucci (2010) – 1, 2 e 3.	11- Uso da classificação feita pela vertente “Variedades de Capitalismo” (<i>CME e LME</i> - Hall e Soskice).
Radaelli (2000) – 6, 4, 5 e 13.	12- Preditores das mudanças isomórficas.
Estevez-Abe/ Iversen/Soskice (2001) – 6.	13- Inseminação institucional.
Deeg/Jackson (2012) 6 e 11.	
Deeg (2005) – 2, 6, 7	

Fonte: elaborado pelo autor.

Sobre esses autores e a literatura do referencial teórico em tela, conclui-se que o trabalho de Deeg e Jackson (2012, p. 1109-1125) e, principalmente, o de Deeg (2005, p. 169-202), destacam-se ao utilizarem elementos dos distintos enfoques, tanto da mudança, quanto da continuidade. As duas concepções sobre o desenvolvimento institucional são compatíveis e

possíveis. Nenhum tipo de preconceito ou de teoria deve prevalecer sobre a realidade. A escolha entre esses dispositivos utilizados para explicar as causalidades dos processos políticos deve ser decidida pela empiria e depende da instituição analisada.

As instituições podem passar por diferentes processos de mudanças. Conjunturas críticas e choques externos que criam determinada trajetória, a qual pode ser reforçada pelo processo de retornos crescentes; mudanças institucionais endógenas e graduais advindas das modificações nas relações de poder; ou mesmo uma combinação entre as duas visões, como à de Deeg (2005, p. 173,174), em que retornos crescentes podem causar mudanças na trajetória. Por lidar com as relações de poder e processos de mudanças nas instituições, esses pressupostos teóricos serão úteis na tentativa da presente pesquisa em estabelecer os distintos nexos causais das mudanças referentes à intersetorialidade no PGRFM de Campinas, assim como em identificar as coalizões de poder existentes em sua burocracia.

Capítulo 3

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas e a intersetorialidade: uma trajetória gradual?

No presente capítulo, será analisada a trajetória institucional do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) entre 1995 e 2008 quanto à implantação e às posteriores mudanças da gestão intersetorial da política. Para isso, o modelo de Mahoney e Thelen (2010, p. 9) será utilizado como base para a análise do PGRFM. O capítulo tem por objetivo comprovar duas hipóteses. Primeiramente, a de que houve uma mudança institucional gradual do PGRFM, na qual esta política passou a atuar em uma gestão intersetorial mais intensa, com práticas interdisciplinares, envolvendo diferentes setores do governo com base em um propósito comum e em ações de corte regional. Segundo a ideia sugerida por essa hipótese, isso teria ocorrido pela atuação gradual de técnicos do PGRFM, atingindo o seu ápice após a chegada do Partido dos Trabalhadores no poder (2001-2004). A segunda hipótese a ser comprovada é que após 2004 essa lógica foi modificada na administração posterior (2005-2008), sendo substituída por um processo de “deslocamento”.

Para a realização deste capítulo foram usados relatórios da Secretaria responsável pela Assistência Social de Campinas, bem como documentos internos do órgão utilizados para a comunicação entre os gestores e os técnicos e entrevistas com agentes da burocracia do PGRFM. De forma complementar, artigos, livros, notícias e anais da Câmara Municipal foram utilizados para contextualizar o tema discutido.

Como ressaltado na introdução a este trabalho, no intuito de conferir maior racionalidade à análise dos dados, foi realizado o processo de codificação. Este foi feito de forma indutiva, com o auxílio do programa Atlas TI. A partir de fontes como os relatórios, as entrevistas transcritas e as fontes complementares, foram formuladas categorias de acordo com o conteúdo disposto nos textos. Esse processo de codificação tinha por objetivo final obter as informações necessárias para comprovar as hipóteses formuladas, analisando a lógica do programa em tela, a atuação dos agentes burocráticos e compreendendo a trajetória institucional dessa política no que tange à prática da intersetorialidade. Trechos diversos dessas categorias criadas foram inseridos no decorrer do texto para corroborar os argumentos apresentados.

No presente capítulo, primeiro será demonstrado o contexto existente no momento em que o PGRFM foi implantado. Posteriormente, as principais características da política de transferência de renda serão apontadas, para que o desenho operacional básico do PGRFM seja compreendido. Adiante, a trajetória institucional do PGRFM quanto à prática da intersetorialidade será demonstrada de forma cronológica, parte em que se tentará aplicar a teoria ao estudo de caso em análise, e em sequência, a conclusão do trabalho.

3.1- Contexto de surgimento do PGRFM

Como destacado por Fonseca (1996, p. 5), a partir da década de 80, a pobreza se torna um problema para Campinas, com o aumento do desemprego urbano e da população favelada. Segundo Bejarano (1998a, p. 38-41), de acordo com pesquisa feita pela Prefeitura de Campinas entre dezembro de 1994 e janeiro de 1995, havia cerca de 550 crianças e adolescentes nas ruas, em trabalhos informais ou em condição de mendicância. Ademais, para a autora a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990) formavam um contexto que pressionava os governos a realizarem políticas sociais que seguissem os seus ditames. Em razão desse cenário, a administração municipal, mesmo antes do PGRFM, tomou medidas tendo por foco as crianças e os adolescentes (NEPP, 1996, p. 9)⁶⁸. Ressalta-se trecho de Campineiro (1999, p. 12) que relata com exatidão a situação da cidade paulista:

(...) o desenvolvimento econômico se fez apoiado na concentração de renda e marginalizou grande parte da população, resultando na formação de enormes bolsões de pobreza, convivendo com grupos sociais que desfrutavam de um elevado padrão de vida.

Assim, o empobrecimento da população e os consequentes prejuízos às condições de vida das crianças e adolescentes, ao longo dos anos 80 e início dos anos 90, deram o tom à justificativa da lei número 8261/95, de 06 de janeiro de 1995, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima no Município de Campinas. (CAMPINEIRO, 1999, p. 12)

Segundo Souza e Fonseca (1997, p. 28), o prefeito José Magalhães (PSDB) solicitou aos secretários da área social que formulassem uma proposta de combate à pobreza. O projeto contou com o auxílio de experiências anteriores que facilitaram a identificação do público-alvo. Entre elas, os cadastros dos programas “Sopão” e “Casa Amarela” (SOUZA; FONSECA; 1997, p. 28), assim como dados do Serviço de Atenção à Criança e ao

⁶⁸ Houve diversas tentativas por parte do Poder Público local de modificar esse cenário, como políticas relacionadas à melhora da nutrição, programas de geração de emprego, concessão de cestas básicas, entre outras iniciativas.

Adolescente em Situação Especial e do Programa de Desnutridos (CAMPINEIRO, 1999, p. 17)⁶⁹. Campineiro (1999, p. 14) também relata a contribuição da já mencionada pesquisa realizada pela Prefeitura de Campinas, especificamente, pelo antigo Departamento de Apoio à Família, Criança e Adolescente. Este órgão foi criado em 1992 pela antiga Secretaria de Apoio à Família, à Criança, ao Adolescente e Ação Social para oferecer serviços vinculados às famílias para as crianças, de acordo com o que enunciava o ECA (ARTHUS, 2000, p. 113). Através do programa do Serviço de Atenção à Família⁷⁰, a pesquisa foi realizada com o objetivo de obter informações sobre as famílias de baixa renda. De acordo com Souza e Fonseca (1997, p. 28):

Com base nessas informações e na perspectiva de superar o caráter assistencialista do Projeto “Sopão” foi elaborado o anteprojeto de lei que deu origem ao Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. A partir deste anteprojeto, desencadeou-se um processo de discussão entre técnicos das Secretarias de Governo, da Ação Regional, da Família, Criança, Adolescente e Ação Social, da Educação e da Saúde. Além das discussões internas, a Secretaria de Governo encarregou-se de ampliar o debate em busca de sugestões visando o aprimoramento do projeto com diversos interlocutores externos, dialogando com outros municípios e pesquisadores vinculados à Universidade Estadual de Campinas – Unicamp e a outras instituições governamentais e não governamentais envolvidas em questões sociais. (SOUZA; FONSECA; 1997, p. 28)

É nesse contexto de aumento da pobreza e da presença dos jovens nas ruas, portanto, que o prefeito José Magalhães (PSDB), inspirado, em parte pelo PLS número 80 de Suplicy (MELO, 2007, p. 42), tendo lido os textos do economista José Camargo (SUPLICY, 2016), decidiu criar o PGRFM. Percebe-se que, além da inspiração do PLS número 80 de Suplicy, o programa foi influenciado por essas políticas anteriores de combate à pobreza expostas acima, que assim como o PGRFM, tinham por foco as crianças e os adolescentes.

Suplicy (2016) relata que José Magalhães recorreu ao ex-senador para que o projeto do programa fosse aprovado na Câmara Municipal. Segundo os anais da Câmara Municipal de Campinas, o Projeto de Lei número 626 de 1994, o qual previa o PGRFM, foi proposto pelo Executivo em 1º de dezembro de 1994. Assim enunciou o prefeito na propositura do projeto (PROJETO DE LEI Nº 626 DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 1994, p. 2):

⁶⁹ Políticas de viés assistencialista direcionado à população de baixa renda (SOUZA; FONSECA; 1997, p. 28). O Programa Casa Amarela, por exemplo, realizava o atendimento de famílias com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (SOUZA; FONSECA; 1997, p. 28). As crianças eram alimentadas e encaminhadas para “processos formativos e profissionalizantes” (BEJARANO, 1998b, p. 28).

⁷⁰ O programa de SAF incluía reuniões mensais com as famílias, em que estas realizavam reflexões referentes às suas condições sociais e recebiam orientações para os demais serviços (HIRATA, 2006, p. 32).

(...) Como se vê, a propositura em foco objetiva minimizar o aflitivo problema vivido hoje em dia por centenas de famílias.

A criança, mercê do não atendimento básico a direitos naturais que lhe são inerentes, dependente de famílias desajustadas, atingidas pelo infortúnio da miséria, do desemprego e outras mazelas sociais, vê-se colocada em risco, seja na sua integridade física, moral ou social.

Visando tomar uma posição diante de tão aflitiva situação, este Executivo resolveu criar um Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. (PROJETO DE LEI Nº 626 DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 1994, p. 2)

No mesmo dia em que o Executivo enviou a matéria, a Câmara aprovou o projeto, em primeira discussão, com 14 votos favoráveis e dois contrários. Um destes advinha do vereador do PT Cesar Nunes, que propôs emendas ao programa. Vale dizer que era em razão da opinião contrária ao projeto por parte deste agente político que José Magalhães havia se encontrado com Suplicy. No dia 13 de dezembro de 1994, o Projeto de Lei número 626 (CAMPINAS, 1994) foi novamente aprovado por maioria absoluta, em segunda discussão. Nessa segunda votação, o vereador Cesar Aparecido Nunes votou a favor da aprovação do projeto. No mesmo dia, a redação final foi aprovada por 14 votos favoráveis, com apenas algumas emendas à proposta original elaborada pelo Executivo.

Ressalva-se que no dia 6 de janeiro de 1995 o Executivo realizou alguns vetos parciais às emendas feitas pela Câmara. Em 20 de fevereiro de 1995, a Comissão de Justiça concedeu parecer favorável aos vetos⁷¹ realizados pelo prefeito. Posteriormente, no dia 13 de março do mesmo ano, o veto do Executivo foi mantido Legislativo, na 11ª sessão ordinária da Câmara Municipal.

Constata-se que a aprovação do programa incentivado pelo Executivo municipal foi realizada de forma célere. Houve êxito político por parte do prefeito ao aproveitar o contexto favorável à política para negociar com os adversários. Segundo Relatório Parcial de Acompanhamento e Avaliação de Implementação do Programa de Renda Mínima de Campinas feito pelo NEPP (1996, p. 21), a formulação e a decisão de criação da política se deu por uma estratégia de choque. O programa foi formulado em dezembro de 1994 e em fevereiro de 1995 já se encontrava em execução. Foi um processo de restrita participação popular, mas com ativa participação dos burocratas da prefeitura. Segundo depoimento de Regina Hirata (2016), antiga coordenadora da área de Família e da Criança/Adolescente e também autora sobre o tema, a formulação da política se deu com a participação das equipes das distintas Secretarias de governo.

⁷¹ Os vetos tratavam apenas de detalhes do programa. Um exemplo é a inserção pelos parlamentares de dispositivos que colocava como requisitos de cadastramento dos beneficiários o atestado de matrícula e o de acompanhamento escolar. O prefeito vetou, por, entre outras razões, entender que a previsão deveria ser feita pelo posterior instrumento normativo que regulamentasse a lei, pois poderia detalhá-la melhor.

3.2- As características do PGRFM

O programa foi instituído pela Lei nº 8.621 (CAMPINAS, 1995), de 6 de janeiro de 1995 e regulamentado pelo Decreto número 11.741 (CAMPINAS, 1995), sendo iniciado em março de 1995. A política tinha por base uma transferência monetária mensal às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 35,00 com crianças menores de 14 anos em situação de risco ou com crianças portadoras de deficiência em qualquer idade. Em ambos os casos as famílias deveriam ser residentes de Campinas há no mínimo dois anos antes da publicação da lei do programa. Havia a contrapartida das famílias de realizarem investimentos pré-especificados no capital humano de seus filhos. Exigia-se que as crianças frequentassem a escola e que fossem levadas a postos de saúde. Ademais, era necessário que a família participasse de reuniões com grupos socioeducativos, compostos por duplas de psicólogos e assistentes sociais⁷². Tais condicionalidades deveriam ser aceitas pelos beneficiários por meio da assinatura de um Termo de Responsabilidade e Compromisso.

Segundo relatório do NEPP (1996, p. 12), o PGRFM era um sistema único, descentralizado na execução e unificado nos procedimentos e normas de seleção, controle e acompanhamento. Na gestão em que o programa foi criado (PSDB), a Secretaria Municipal da Família, Criança, Adolescente e da Ação Social⁷³, através do seu Departamento de Assistência à Família, Criança e Adolescente (DAFCA)⁷⁴, era a responsável pela coordenação do programa. Este departamento estabelecia relações, por exemplo, com as Secretarias de Ação Regional (SAR) -norte, sul, leste e oeste- e com a Secretaria Municipal de Educação, para buscar vagas nas escolas das crianças beneficiárias (NEPP, 1996, p. 15). Segundo Justo (2007, p. 308), as SAR eram unidades descentralizadas da administração pública municipal que reuniam, em um mesmo espaço físico, vários serviços sociais ligados às Secretarias de Saúde, Educação, Habitação, Assistência Social, atuando no sentido de fortalecer a ação intersetorial das políticas sociais do município. As SAR realizavam a execução e o

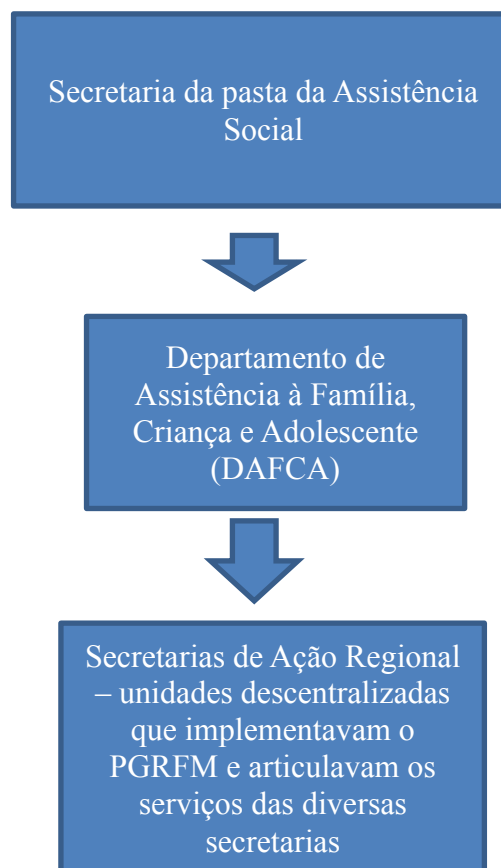
⁷² Ressalta-se que o acompanhamento psicossocial não fazia parte dos planos do prefeito José Magalhães. Foi uma proposta inspirada na atuação do Serviço de Atenção à Família, no qual já se praticava esse tipo de acompanhamento (NEPP, 1996, p. 14). A ideia adveio dos burocratas da Secretaria de Apoio à Família, à Criança, ao Adolescente e Ação Social, os quais, segundo Campineiro (1999, p. 14), não consideravam suficientes apenas as transferências monetárias.

⁷³ A secretaria responsável pela área da Assistência Social teve o nome alterado em diversas ocasiões. De acordo com Hirata (2006, p. 20), em 1993, o órgão se chamava Secretaria de Promoção Social, no ano de 1994, o órgão passou a ser denominado de Secretaria Municipal de Família, Criança, Adolescente e Ação Social e em 1998, teve o nome modificado para Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Em 2005, passou-se a se chamar Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS) e atualmente possui o mesmo nome.

⁷⁴ A literatura (ARTHUS, 2000, p. 113; CAMPINEIRO, 1999, p. 14) ressalta como o DAFCA foi criado em 1992 com o objetivo de implementar serviços às famílias e às crianças, seguindo as diretrizes do ECA.

gerenciamento da política de forma descentralizada por meio dos seus Departamentos de Desenvolvimento Social (DDS). Segundo Hirata (2016), tais DDS eram compostos por coordenadorias de todas as áreas sociais (Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura) que buscavam atuar articuladamente. Ressalva-se que a estrutura organizacional da Prefeitura de Campinas se modificou muito ao longo dos anos⁷⁵. Simplificando o desenho organizacional do programa, a organização básica do PGRFM poderia ser representada desta forma:

Figura 2– Organização simplificada do PGRFM na gestão do PSDB (1995-1996)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do NEPP (1996, p. 12) e entrevista de Regina Hirata (2016).

Segundo Bejarano (1998a, p. 45-46), os objetivos do programa foram assim sintetizados:

Objetivos gerais

⁷⁵ Este desenho organizacional previsto no início do programa, durante a gestão do PSDB, passou por diversas alterações. As mudanças na organização refletiam a falta de continuidade dos mandatos políticos.

Possibilitar, a partir do subsídio financeiro mensal temporário, atender às necessidades básicas de seus membros. Assegurar que o trabalho sócio educativo propicie mudanças na dinâmica familiar no sentido de maior integração, fortalecer os laços afetivos e a participação com a comunidade.

Objetivos específicos

- Manter as crianças na escola e estimulá-las a participarem de cursos de formação.
- Capacitar a família para operar transformações em suas condições de vida enquanto responsável pelos seus filhos: possibilitar a efetivação de seus direitos consignados no Estatuto da Criança e Adolescente, como alimentação, saúde, educação, profissionalização, esporte e lazer, dignidade, respeito à liberdade.
- Buscar a participação das famílias, seu crescimento através de reflexões sobre sua situação social, buscar novas formas de ver o mundo e propiciar relações que estimulem mudanças criativas em seu cotidiano e de sua comunidade. (BEJARANO, 1998a, p. 45-46)

De acordo com o relatório do NEPP (1996, p. 10-11), o PGRFM tinha por objetivo melhorar as condições das crianças e dos adolescentes, comprometer as famílias com a frequência destes à escola, aos postos de saúde e fazer com que os filhos desses núcleos familiares não permanecessem nas ruas. Ademais, visava garantir a formação intelectual das crianças, além de buscar o resgate da cidadania e a emancipação das famílias atendidas. Segundo o mesmo relatório, havia a meta de garantir trabalho e renda aos beneficiários para que eles pudessem abrir mão do benefício no prazo de um ano, sendo que o prazo legal para o desligamento das famílias do programa era de 12 meses, prorrogáveis por mais 12.

A seleção dos beneficiários era realizada por meio de fichas de cadastramento preenchidas pelas famílias, inicialmente nas Secretarias de Ação Regional⁷⁶. As fichas continham informações sobre a composição dos núcleos familiares, a sua condição social, o acesso a benefícios governamentais por parte deles, entre outras informações. Posteriormente, os técnicos realizavam visitas às famílias para que fosse decidido sobre a inclusão ou não dos indivíduos no programa (NEPP, 1996, p. 12-13).

Como mencionado, as famílias deveriam participar das reuniões psicossociais (grupos socioeducativos) mensalmente e só recebiam o cheque da quantia do benefício caso estivessem presentes nesses encontros. Dois técnicos da prefeitura, um assistente social e um psicólogo, reuniam-se com os responsáveis por quinze famílias em cada reunião. Tratava-se de um espaço onde os beneficiários conversavam sobre problemas, recebendo orientações, com o intuito de fortalecer os seus direitos (NEPP, 1996, p. 14).

O PGRFM era, em seu início, um típico PTCR. A política era baseada em uma transferência monetária, com condicionalidades que buscavam estimular investimentos em

⁷⁶ O programa contava com um sistema informatizado dos beneficiários, a partir das informações recolhidas pela ficha. O sistema era denominado de Banco de Dados do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (NEPP, 1996, p. 12).

capital humano nos membros das famílias beneficiárias. Ademais, a política era focalizada nos mais pobres.

3.3- A trajetória institucional do PGRFM quanto à implantação de um modelo de gestão intersetorial

Ao analisar os relatórios de gestão da Secretaria responsável pela Assistência Social em Campinas, assim como as demais fontes consultadas, observa-se uma trajetória dinâmica do PGRFM. Ressalta-se que o estudo em tela visa analisar as mudanças institucionais referentes à intersetorialidade ocorridas no PGRFM, este compreendido enquanto uma instituição própria e uma variável dependente. As hipóteses da dissertação não se referem à organização responsável pela política, no caso, a Secretaria da área de Assistência Social. Entretanto, as eventuais alterações realizadas no órgão mencionado serão refletidas na política analisada, o que não altera o foco da análise.

O PGRFM era uma instituição de pequena escala e de curta duração, se comparada aos processos macros que o neoinstitucionalismo histórico costuma se ocupar. Essa peculiaridade pode gerar dificuldades analíticas, como o obstáculo de se enxergar e decretar a existência da dependência de uma trajetória específica, em razão do curto espaço de tempo pesquisado. Entretanto, a despeito do período de análise reduzido, também nesses casos é possível verificar a ocorrência de trajetórias, assim como os mecanismos que a sustentam ou não em seu sentido. Por outro lado, há vantagens. Torna-se mais claro verificar os efeitos da agência no decorrer da trajetória analisada. Ou seja, os papéis dos agentes na mudança institucional. Dessa forma, os nexos causais entre as mudanças institucionais e os agentes são delineados com mais detalhes.

O foco do estudo são as mudanças causadas no programa em tela pelos membros da burocracia, composta pelos técnicos que atuavam na política, assistentes sociais e psicólogos funcionários da Prefeitura de Campinas e os demais gestores da Secretaria responsável pela Assistência Social no município. Os últimos, por mais que ocupassem cargos de natureza política, também faziam parte da engrenagem burocrática do programa.

Entre as diversas alterações realizadas na política em tela ao longo dos anos, saltou aos olhos a implantação de um modelo de gestão intersetorial no PGRFM. Ou seja, como ao longo do período em análise (1995-2008), em determinados momentos, a política de transferência de renda em tela logrou adotar um modelo de gestão em que os distintos setores, como Educação, Saúde, entre outros, dialogavam entre si e buscavam uma estratégia em

comum. Os ensinamentos de Inojosa (1998, p. 43) auxiliam a compreensão acerca da intersetorialidade:

Intersectorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações, com o objetivo alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social" (Junqueira *et al.*, 1997:26).

(...) Para modelar uma organização governamental segundo a lógica intersectorial, em termos de desenho de estrutura, é preciso substituir as secretarias e outros órgãos segmentados por áreas de conhecimento por um corte regional, com secretarias que tenham por missão proporcionar a melhoria das condições de vida da população da sua área de jurisdição, geograficamente delimitada, através das ações e serviços de competência do governo. Essa missão é realizada mediante a identificação e a articulação do atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais da região, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano. (INOJOSA, 1998, p. 43, grifo nosso)

Portanto, como afirmado pelo autor, percebe-se que a aplicação da intersectorialidade nas políticas públicas não se resume ao mero diálogo entre secretarias coordenadas por um planejamento geral, mas também a ações regionalizadas, que tenham por fim melhorar a qualidade de vida das pessoas em determinado território. Ações integradas devem ser realizadas tendo por foco um público-alvo e de acordo com a demanda deste.

Deve ser ressaltado que a intersectorialidade não pode ser compreendida a partir de uma lógica binária. Há gradações na concretização do modelo intersectorial de gestão, o que tem que ser levado em conta ao longo do estudo sobre o PGRFM.

Para Pereira e Teixeira (2013, p. 121), o modelo de gestão intersectorial surgiu relacionado ao conceito de rede (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 121). As autoras esclarecem a definição de rede trazida por Junqueira (1999), que será útil ao entendimento do presente trabalho:

Junqueira (1999), por outro lado, traz uma definição com um direcionamento mais prático; segundo ele, a ação em rede remete a uma interação de pessoas, de instituições, de famílias, de municípios e de estados mobilizados coletivamente em torno de uma ideia. Entendida como uma construção social, a rede depende da sensibilização e da organização coletiva dos atores sociais em torno de um objetivo comum, que melhor seria viabilizado através da parceria. (JUNQUEIRA, 1999)

Percebe-se que a noção de intersectorialidade está incluída na ideia de rede, sendo conceitos complementares. Ressalta-se que os significados de intersectorialidade e de rede são variados, mas, neste trabalho, optou-se pelas definições mais práticas, como a de Inojosa (1998, p. 43) exposta anteriormente, e a supracitada de Junqueira (1999, p. 57-72), respectivamente. Para Carvalho (2003, p. 1):

A rede sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida societária, estão presentes na vida cotidiana (nas relações de parentesco, nas relações de vizinhança, nas relações comunitárias), no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas. (CARVALHO, 2003, p. 1)

Ambos os conceitos, tanto de rede, quanto de intersetorialidade, remetem a uma atuação integrada, que permita que o Estado atenda aos novos desafios das mudanças ocorridas principalmente a partir da intensificação da globalização. As nuances do mundo pós-moderno exigem uma atuação integrada por parte do Poder Público, uma vez que as contingências sociais estão inter-relacionadas. No passado, também eram, mas a escala e o contexto eram distintos.

A concretização de um modelo de gestão intersetorial está sujeita a diversos fatores. Recursos humanos; disponibilidade de equipamentos; e à atuação do burocrata na ponta dos serviços, ou seja, dos *street-level bureaucrats*, atores responsáveis por implementar políticas públicas, como, por exemplo, professores de escolas públicas. Outras questões estruturais também interferem na implantação do modelo de gestão intersetorial, como as formas singulares de organização de cada setor. A Saúde possui as suas próprias diretrizes, assim como a Cultura, a Assistência Social e as demais áreas. Por mais que haja orientações no sentido de integrar esses esforços, até os dias de hoje essa articulação sofre com dificuldades diversas. O cenário nacional na década de noventa era, portanto, ainda mais incipiente.

Dessa forma, ao relatar as modificações ocorridas quanto à articulação intersetorial no PGRFM, não é objetivo deste trabalho adentrar em questões que só poderiam ser averiguadas se todos os fatores operacionais mencionados fossem levados em conta. Intenta-se verificar se no âmbito local, do município de Campinas, essa lógica era impulsionada por gestores e técnicos, porque além de uma simples questão técnica e operacional, a articulação intersetorial envolve vontade política e visões acerca das políticas públicas.

Para verificar a trajetória quanto à implantação da intersetorialidade no PGRFM, o ponto de partida da análise se encontra no momento de criação do programa, em 1995. Indaga-se: um modelo de gestão intersetorial já era praticado nesta época? Se não, havia agentes atuando com o intuito de concretizar essa lógica? O acompanhamento desse caminho será feito em ordem cronológica, levando em consideração os distintos mandatos à frente da Prefeitura de Campinas. Para facilitar o entendimento acerca dessa retrospectiva, abaixo se encontram os partidos dos prefeitos que ocuparam o Executivo municipal no período caro à pesquisa (1995-2008):

Quadro 8 – Filiação partidária dos prefeitos de Campinas entre 1993 e 2008

Período	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Partido	PSDB	PPB	PT	PDT

Fonte: elaboração própria.

3.4- Intersetorialidade entre 1995 e 2000

Ao analisar a literatura (JUSTO, 2007; CAMPINEIRO, 1999; BAVA *et al*, 1998; ARTHUS, 2000; HIRATA, 2006; LUZ, 2005) que de alguma forma tratou sobre o PGRFM e tocou na questão da intersetorialidade, mesmo que marginalmente, assim como os relatórios e avaliações de instituições como o Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUC São Paulo (BLANES; CARVALHO, 1997) e o Instituto Pólis (BAVA *et al*, 1998) acerca da política, é possível tirar algumas conclusões preliminares quanto aos dois primeiros mandatos do programa (PSDB e PPB).

Até o ano de 1996, durante a administração do PSDB, a articulação intersetorial era realizada através das Secretarias de Ação Regional, extintas no início do governo PPB (CAMPINEIRO, 1999, p. 21). De acordo com Justo (2008, p. 308), em um mesmo espaço eram disponibilizados serviços de várias secretarias, o que incentivava o diálogo. Portanto, era uma unidade descentralizada que contava com a unificação de serviços estipulada pelo governo municipal e não por uma secretaria específica. O depoimento da antiga coordenadora do programa e também autora sobre o tema, Regina Hirata (2016), a este trabalho corrobora a afirmação acerca do caráter intersetorial da política entre o período de 1995 e 1996:

Eu concordo que o programa desde o seu início era intersetorial, pois o planejamento e as ações do programa contaram com a participação das diversas secretarias.

As equipes das Secretarias de Governo / SARs, da Família, Criança, Adolescente e Ação Social, Educação e Saúde participaram das discussões sobre a implementação e desenho do Programa, desde a elaboração da lei municipal, decreto de regulamentação da lei, ficha de cadastro, projeto de operacionalização descentralizada, seleção da equipe.

A execução do programa exigiu a construção de fluxos e ações intersetoriais desde o cadastro até o acompanhamento às famílias, pois tinha a criança e adolescente como foco e tinha como prioridade de acesso, as que se encontravam em situação de rua e com notificação de desnutrição (HIRATA, 2016).

Como as SAR funcionavam? Tanto o depoimento de Regina Hirata (2016), quanto o Decreto 11.741/1995 que regulamentava o programa ajudam a elucidar a pergunta. Destaca-se:

Art. 1º A Secretaria Municipal da Família, da Criança, do Adolescente e da Ação Social – SMFCAAS será responsável pela coordenação geral do Programa de Garantia de renda Familiar Mínima, instituído pela Lei nº 8.261/95, estabelecendo normas e procedimentos únicos para a implantação, controle e acompanhamento. Parágrafo único - O Programa está gerenciado pelas Secretarias de Ação Regional - SARs, através das Diretorias de Desenvolvimento Social, nas suas respectivas áreas de atuação. (DECRETO 11.741, 1995)

A entrevista de Regina Hirata (2016) aprofunda o desenho operacional descrito acima. Ressalta-se:

A coordenação geral do programa era de responsabilidade da Secretaria da Família, Criança, Adolescentes, mas a execução ficava a cargo das Secretarias de Ação Regional (SAR) – Norte, Sul, Leste e Oeste. A SAR contava com Departamentos, sendo que uma deles se chamava Departamento de Desenvolvimento social compostos por coordenadorias de todas das áreas sociais (assistência social, saúde, educação, cultura) que buscavam atuar articuladamente. (...) Assim, a ação intersetorial se dava no território por meio da diretoria de Desenvolvimento Social das 4 SARs que fazia a articulação entre as equipes das diversas coordenadorias. Enquanto a equipe da Coordenadoria de Ação Social fazia o cadastro e o acompanhamento das famílias, a coordenadoria de educação providenciava a matrícula da criança que estava fora da escola; a coordenadoria de saúde indicava as crianças com notificação de desnutrição e assim por diante. O grau de articulação entre as áreas estava relacionado a fatores de diversas naturezas, tais como a quantidade de equipamentos sociais do território, habilidade de trabalhar de forma integrada, etc. Por exemplo, a obrigatoriedade de frequência escolar de muitas crianças que estavam fora da escola para ter acesso ao benefício exigia ação conjunta do professor de classe e do assistente social que acompanhava a família (HIRATA, 2016, grifo nosso).

Percebe-se que havia diretrizes políticas para a articulação intersetorial. Entre 1995 e 1996, a concretização dessa articulação em menor ou maior grau dependia apenas de fatores operacionais destacados acima por Regina Hirata (2016), como a quantidade de equipamentos e outras questões. Segundo Dulce Maria Paula Souza (2016), responsável pela coordenação da implantação do PGRFM, algumas áreas como a Educação se demonstravam mais abertas às ações intersetoriais, ao passo que setores como a Saúde não possuíam o mesmo interesse. Apesar dessas nuances, havia uma diretriz política para a atuação em conjunto dos distintos setores, que se concretizava por meio das SAR e de reuniões sistemáticas entre Secretarias setoriais e regionais.

Nos dois primeiros mandatos que acompanharam o PGRFM (PSDB-PPB), assim como nos demais, a Prefeitura de Campinas passou por mudanças organizacionais e políticas. No ano de 1996, por exemplo, o prefeito José Magalhães veio a falecer, sendo substituído no

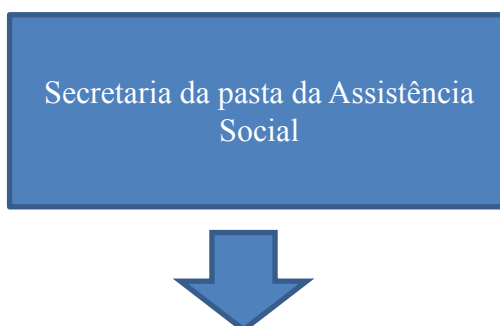
último ano do mandato por seu vice, Edivaldo Orsi. Em 1997, após a gestão do PSDB, a prefeitura foi assumida por Francisco Amaral, do PPB, atual PP (Partido Progressista). A Secretaria responsável pela Assistência Social sofreu modificações em sua organização. Primeiro, com a mudança de seu nome para Secretaria de Assistência Social, e segundo, com a extinção das Secretarias de Ação Regional. Estas foram substituídas pelas Diretorias Regionais de Operação, que em 1998 se transformaram em Departamentos Regionais de Operação (DRO) (CAMPINEIRO, 1999, p. 21). Sobre o tema, Regina Hirata (2016) ressalta:

Em 1995-96, a articulação intersetorial via SAR foi mantida, mesmo com a morte do Prefeito que implantou o programa e o vice assumir o cargo no fim do mandato. Na gestão 1997-2000, as SARs foram desmanchadas. As ações descentralizadas passar a serem executadas por Diretorias Regionais de Operação em 1998. Perdem o status de Secretaria e acho que com isso, a articulação intersetorial se enfraqueceu, apesar de continuar existindo. (HIRATA, 2016)

A argumentação de Justo (2007, p. 318) corrobora esse argumento. Segundo a autora, com a extinção das SAR houve a diminuição da articulação intersetorial, pois a partir deste ponto cada Secretaria passou a organizar a sua própria unidade descentralizada, diferentemente do que ocorria nas SAR, unidades físicas descentralizadas que abarcavam as várias áreas.

A figura abaixo representa a estrutura do PGRFM no mandato do PPB (1997-2000) de forma simplificada⁷⁷:

Figura 3 – Estrutura organizacional simplificada do PGRFM na administração do PPB (continua)



⁷⁷ Havia outros órgãos envolvidos na gestão do PGRFM, mas uma representação simplificada facilita o entendimento da questão da articulação intersetorial.

(Continuação)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Campineiro (1999, p. 21).

Após a extinção das SAR, a articulação intersetorial ocorria, ao menos em tese, por meio das orientações realizadas pelos assistentes sociais e psicólogos dos DRO nos grupos socioeducativos. Esses profissionais deveriam encaminhar os beneficiários aos demais serviços da prefeitura, o que geraria algum tipo de contato interdisciplinar.

Sobre as reuniões com os técnicos, em entrevista, uma Assistente Social (2016), que não quis se identificar e que fez parte das duplas de técnicos responsáveis pelos grupos socioeducativos durante o mandato do PPB, entre 1997 e 2000, em depoimento dado ao autor em 2016, relata como era o seu trabalho e a interação com as demais áreas:

Meu trabalho era de ponta, com corte educativo, visando atendimento individual e em grupo às famílias, fortalecendo vínculos familiares, afetivos e sociais e aumento da renda.

Sempre utilizávamos os espaços comunitários para a realização dos grupos socioeducativos, escuta e acolhimento individual.

Este trabalho incluía encaminhamentos para diversas políticas setoriais e estarmos fixados na mesma base, facilitava as discussões de caso. Por outro lado, realizar ações descentralizadas nos territórios, nos aproximava da rede sócio assistencial, efetivando a inclusão dos usuários. (ASSISTENTE SOCIAL, 2016, grifo nosso)

Ao ser indagada sobre a existência de alguma dificuldade no encaminhamento dos beneficiários para os demais serviços, a Assistente Social (2016) foi clara. Destaca-se: “*Os encaminhamentos eram feitos, e não me lembro de haver dificuldades*”. Todavia, em depoimento distinto dado ao autor por outra Assistente Social que requisitou o anonimato - a chamaremos de Assistente Social 2 (2016) - foi constatada uma visão distinta:

Quando eles assumiram o PPB colocou os DRO. Os DRO, quando eu entrei, eles eram mais um local que juntavam os serviços, mas não tinha uma gestão no sentido

de ter articulação, então no espaço tinham umas duas salinhas que eram da Assistência, umas duas salinhas que eram da Secretaria de Habitação, sabe? Eram coisas assim, algumas secretarias desconcentradas, mas não descentralizadas. Elas não tinham articulação entre si, mal dialogavam. Aliás, existiam conflitos. Eu lembro que quando a gente tentava operacionalizar o Renda Mínima no modelo antigo, quem disponibilizava o transporte para a gente ir para os bairros para fazer os grupos era o DRO, só que o diretor do DRO, ele não dava o menor apoio para os serviços nossos. Então era sempre uma relação, assim, de favor, de pedir favor, de negociar, sempre muito tensa. Então assim, não tinha a menor estrutura, nem de transporte, para poder realizar o trabalho do Renda Mínima na época do PPB. Isso nesse modelo DRO. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

Percebe-se uma opinião diferente quanto à eficiência dos encaminhamentos para os demais serviços nos DRO. Em relatório do Instituto Pólis (BEJARANO, 1998b, p. 33) sobre os programas de renda mínima do Brasil, a setorialização e a fragmentação das políticas públicas foram estipuladas como desafios do PGRFM. Ressalta-se:

Na perspectiva de que “podemos melhorar nosso trabalho”, estão colocados os limites do Programa e a necessidade de sua integração com outras políticas do governo. Além de tentar superar a arraigada cultura do assistencialismo, o Programa informa a disponibilidade de outros serviços públicos como creche, serviço médico, balcão de empregos, etc. Porém não há uma sincronia entre os encaminhamentos e o atendimento ao beneficiário. Fica claro que as potencialidades do Programa dependem muito da capacidade de uma ação integrada de combate à pobreza, que muitas vezes está além das possibilidades de implementação efetiva de políticas públicas por parte dos governos locais. (BEJARANO, 1998b, p. 33)

Enquanto um PTCR, o PGRFM deveria abarcar uma intersetorialidade intrínseca. Setores como Saúde e Educação deveriam atuar em conjunto com a área de Assistência Social, com objetivos comuns voltados para a população-alvo da política e com ações de corte regional.

De acordo com outro ponto de vista presente em relatório do IEE da PUC São Paulo, de autoria de Blanes e Carvalho (1997), o programa teria sim estabelecido uma atuação intersetorial, no sentido de integrar os serviços disponíveis no âmbito municipal. Ao tocar nesse ponto da avaliação realizada pelo IEE (BLANES; CARVALHO, 1997), a própria Hirata (2006, p. 33) relata as dificuldades existentes na articulação intersetorial. Vale destacar o trecho citado:

Segundo a avaliação dos implementadores, as parcerias com outros serviços municipais foram permeadas por dificuldades de diversas naturezas. Com relação à alfabetização, surgiram dificuldades das famílias em frequentar as aulas em função da violência existente no bairro, da falta de acompanhantes para os filhos, da falta de cursos noturnos suficientes, de não conseguir formar turmas de alunos na mesma região (PMC, 1999) (HIRATA, 2006 p. 33, grifo nosso)

Ainda sobre a intersectorialidade do PGRFM após a extinção da SAR e no período anterior à gestão petista, destaca-se trecho de Campineiro (1999, p. 40-41). A autora comenta a pesquisa feita pelo IEE (BLANES; CARVALHO, 1997):

No âmbito do PGRFM, a pesquisa realizada por Blanes & Carvalho (1997: 29) constatou um elevado grau de articulação da Secretaria Municipal de Assistência Social com as demais secretarias municipais e com os serviços sociais básicos, possibilitando aumentar o grau de integração das ações intersectoriais. No entanto, nas estruturas de administração regional, tal articulação nem sempre é observada. Em alguns DRO's⁷⁸, é clara a falta de integração do da Coordenadoria de Assistência Social e as demais coordenadorias, comprometendo a efetuação dos encaminhamentos realizados pelo PGRFM e o usufruto dos serviços sociais básicos pela população beneficiada por este programa. A articulação entre as áreas ocorre com maior frequência na "ponta" dos serviços, quando as duplas de técnicos do PGRFM contatam profissionais de outras instituições para encaminhar as famílias. (...) Assim, a busca do envolvimento e do apoio da rede de serviços sociais locais, assim como da maior articulação intersectorial na implementação do PGRFM demandam, ainda hoje, grandes esforços por parte dos técnicos gestores do PGRFM. No ano de 1998, os esforços para o aperfeiçoamento da articulação intersectorial permaneceram concentrados ao nível das Secretarias Municipais. (CAMPINEIRO, 1999, p. 40-41, grifo nosso)

Ressalta-se que mesmo que houvesse o encaminhamento aos demais serviços da prefeitura de uma forma eficiente, ainda não haveria a certeza de uma atuação integrada no âmbito do PGRFM. Para isso, além do mero encaminhamento, a estratégia deveria ser compartilhada e discutida entre as áreas, abarcando não só serviços municipais, como também de corte regional. Sobre a prática deste modelo de gestão a partir de 1997, a Assistente Social 2 (2016) afirma:

Do ponto de vista de articulação intersectorial, de fato, quase não existia. Eram ações, assim, muito incipientes, toda vez que a gente procurava o serviço era praticamente, você contava com a postura pessoal, né? Então às vezes você dava sorte de encontrar alguém mais aberto, mas não era uma diretriz, tá? Não era uma diretriz nem para a Assistência, nem para as demais políticas públicas, então isso nem era o mais importante da ação. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

Através da literatura exposta acima sobre a intersectorialidade e das entrevistas realizadas sobre o período compreendido entre 1995 e 2000, percebeu-se que houve tentativas de articular políticas de diversos setores. Isso era feito principalmente por meio do acompanhamento psicossocial, em que as famílias eram encaminhadas aos distintos serviços.

⁷⁸As Secretarias de Ação Regional foram substituídas em 1997 pelas Diretorias Regionais de Operação, as quais passaram, por meio das Coordenadorias Sociais de Assistência Social, a realizar a implementação descentralizada do programa na gestão do prefeito Francisco Amaral. No ano seguinte, as Diretorias foram alteradas para Departamentos Regionais de Operação, também competentes para implementar o programa (CAMPINEIRO, 1999, p. 16, 21).

Ou seja, os técnicos do programa - psicólogos e assistentes sociais - eram os responsáveis por tentar garantir uma proteção integral às famílias atendidas (CAMPINEIRO, 1999, p. 40-41). Em razão da atuação descentralizada dos técnicos, o nível de articulação intersetorial variava entre regiões, o que pode ser constatado pelos depoimentos contrastantes.

Ademais, constatou-se, como previsto na literatura (JUSTO, 2007, p. 318), que a atuação das SAR era mais efetiva do que era observado durante o período dos DRO. As primeiras possuíam status de secretarias, o que tornava a articulação intersetorial mais intensa. Sendo assim, é possível afirmar que as mudanças na estrutura organizacional dos órgãos da Secretaria responsável pela Assistência Social influenciavam a atuação intersetorial do PGRFM. Havia, portanto, uma óbvia complementariedade institucional entre as duas instituições: o PGRFM e a Secretaria responsável por sua coordenação.

Pelos depoimentos colhidos, é possível afirmar que, após a extinção das SAR, a prática da articulação intersetorial passou a ser de baixa intensidade, em razão das gradações existentes nesse tipo de atuação. A atuação regional era frágil, e mesmo a articulação entre os serviços municipais sofria com dificuldades diversas. Não havia uma diretriz clara da gestão no sentido de que os distintos órgãos devessem trabalhar com um propósito comum, com distintas intervenções, em uma atuação de corte regional. O encaminhamento realizado por assistentes sociais e psicólogos nas reuniões socioeducativas ocorria na ponta do programa e representava um exemplo de intersetorialidade de baixa intensidade.

Portanto, através de depoimentos de técnicos e gestores do PGRFM, observa-se que a trajetória da prática da articulação intersetorial se modificou. É possível afirmar que a prática desse modelo de gestão não se dava somente por questões operacionais, mas também por diretrizes políticas. Se até a extinção das SAR a articulação intersetorial era uma diretriz política, que se implementava em menor ou maior grau apenas por fatores operacionais, após a sua extinção essa atuação passou a não ser concretizada da mesma forma, não só por fatores operacionais, como recursos humanos e equipamentos, mas também pela ausência de diretrizes nesse sentido.

Não se trata fazer algum tipo de julgamento político do modelo aplicado durante as gestões do PSDB ou do PPB. A necessidade de uma intervenção de caráter integral, com atuações interssetoriais é recente no país e é uma compreensão que evoluiu muito nos últimos anos. Destaca-se trecho didático do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 37-8) sobre a intersetorialidade e os novos paradigmas da gestão pública:

Menicucci (2002) afirma que “o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaíza Sposati tem chamado de atender a necessidade e não o necessitado. (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 37-8, grifo nosso)

O PGRFM foi pioneiro nessas tentativas de interações entre os diversos setores dos serviços municipais através dos grupos socioeducativos e certamente contribuiu para o funcionamento das demais políticas públicas que surgiram posteriormente. O próprio relatório do NEPP (1996, p. 14) faz questão de ressaltar a importância dos grupos socioeducativos na tentativa de resgatar a cidadania dos beneficiários.

3.5- Autonomia da burocracia do PGRFM

Na gestão do PPB (1997-2000), houve alterações legislativas que não necessariamente foram postas em práticas pela burocracia municipal (JUSTO, 2007, p. 319). Em 1999, surgiu a Lei 10.392/1999⁷⁹, a qual revogou a antiga Lei municipal 8.261/1995. Entre as modificações na legislação, houve o aumento do valor concedido às famílias, mas condicionado à disponibilidade orçamentária, assim como a possibilidade de pessoas que residissem há menos tempo em Campinas pudessem participar do programa⁸⁰. Uma das alterações feitas pela gestão do PPB foi estipular como diretriz a integração dos beneficiários a programas de alfabetização, profissionalização e ao Programa de Geração de Rendas da cidade (JUSTO, 2007, p. 319). Destaca-se dispositivo que atesta essa modificação legislativa:

Art. 8º Integram as ações do Programa, dentre outras, as relativas à alfabetização, à profissionalização e à inserção das famílias beneficiárias no Programa de Geração de Rendas (PRORENDAS), bem como aquelas inerentes ao aperfeiçoamento e qualificação profissionais.
Parágrafo Único - As famílias atualmente beneficiadas pelo Programa de Garantia

⁷⁹ Além do artigo oitavo da Lei 10.392/1999, os únicos dispositivos da lei que tocavam na questão intersectorial eram os artigos 7º e o 2º, este último em seu parágrafo único, mas mesmo assim de forma superficial. O artigo 7º enunciava que as Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social desenvolveriam atividades de caráter integral, já o artigo 2º previa a possibilidade de realização de convênios com ONG e também com organizações governamentais.

⁸⁰ Passou-se a aceitar pessoas que residiam pelo menos há quatro anos na cidade, mas contados não da promulgação da lei do programa e sim do momento de seu cadastramento. (JUSTO, 2007, p. 319).

de Renda Familiar Mínima, nos termos da Lei nº 8.261/95, deverão ser abrangidas pelas ações referidas no "caput" deste artigo (LEI 10.392/1999).

Segundo a autora supracitada, o prefeito fez esta mudança somente no último ano de mandato, sendo que não houve concordância por parte dos técnicos em colocar em prática a obrigatoriedade das ações empreendedoras no âmbito do PGRFM. A autonomia de atuação da burocracia no PGRFM é ressaltada pela literatura que se concentrou nos estudos da política e nas avaliações realizadas sobre ela. O relatório do NEPP (1996, p. 23, 24, 108) pontua a discricionariedade dos burocratas em diversos trechos:

"(...) ao prever amplo espaço de autoridade e poder a técnicos-principalmente assistentes sociais e psicólogos (...).

(...) Como se sabe, em programas sociais é crucial o grau de adesão dos técnicos, fortes formadores de opinião tanto junto a beneficiários, quanto junto a lideranças partidárias, organizações sociais, etc. Se é verdade que estes, enquanto tal, pouco participaram da formulação e decisões iniciais, é verdade também que o desenho da implementação e o sistema de operação conferiram-lhes ampla margem de ação e de utilização de sua experiência e saber especializado nas atividades nodais do Programa, particularmente a de selecionar famílias.

(...) O forte peso dos técnicos na operacionalidade do Programa (...) significa também um alto grau de poder sobre a seleção das famílias, exercitado sobretudo através das visitas que devem complementar as informações cadastrais. (NEPP, 1996, p. 23, 24, 108)

Ademais, Arthus (2000, p. 128, 184, 188,) atenta para o fato de que, por influência dos técnicos, houve discussões sobre a forma de desligamento do programa. Segundo o autor, os técnicos constataram que os recursos disponíveis para a política não eram suficientes para garantir o seu caráter emancipatório, de inserção social no mercado de trabalho. Essa situação é corroborada pelo depoimento do pesquisador Rodrigo Coelho (2016) ao presente trabalho. Ao ser indagado se o PGRFM possuía a capacidade para ser emancipatório, o depoente respondeu: *“Não. Ele fortalecia as famílias, mas era insuficiente (e não era esse seu objetivo) para modificar o contexto social no qual as famílias estavam inseridas”* (COELHO, 2016). Em razão disso, Arthus (2000, p. 128, 184, 188) aponta que o desligamento das pessoas da política nem sempre refletia os 24 meses estipulados pela legislação, ou apenas critérios de renda. Alternativamente, era realizada uma avaliação da condição de vulnerabilidade da família em distintos aspectos. Portanto, os técnicos do programa adotavam práticas diferentes do previsto na lei, com o intuito de preservar os beneficiários que necessitavam de proteção.

Justo (2007, p. 363-65) relaciona essa autonomia dos burocratas às constantes mudanças na administração municipal do programa, o que fortalecia a capacidades de ação dos técnicos e, de certa forma, reduzia a influência dos atores políticos. A autora aponta para o fato de que, com exceção do mandato do PDSB (1993-1996), desde a criação do PGRFM

até o final da primeira gestão do PDT (2005-2008), nenhum governo obteve maioria na Câmara Municipal de Campinas. Esse cenário, somado à troca de partidos no poder, segundo a pesquisadora, teria fortalecido a burocracia do PGRFM, o que é comprovado pela autonomia dos técnicos para aplicarem mandamentos distintos dos previstos em lei. A situação mencionada é ratificada por trecho de relatório de gestão da Secretaria de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (2005, p. 51) do governo do PDT:

Embora o PGRFM tenha passado por reformulações, em 2003 e em 2004, principalmente na sua operacionalização, não conseguimos efetivar as alterações necessárias na lei que regulamenta o programa, o que deverá acontecer em 2006, adequando-se assim a legislação à proposta de integração entre os programas de transferência de renda. (SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNCÍPIO DE CAMPINAS, 2005, p. 51)

A discricionariedade dos técnicos também é retratada por meio dos relatos nas entrevistas. A Assistente Social 2 (2016) pontua que muitas questões do modelo do PGRFM aplicado eram discutidas pelos burocratas: *“Então naquela oportunidade, naquela época, já tinha muita discussão sobre tudo isso, nós mesmos começamos a estudar, problematizar tudo isso”*. Entre os pontos discutidos, estavam, por exemplo, as condicionalidades exigidas e a real capacidade de o modelo vigente emancipar as famílias.

Dessa forma, desde os primeiros anos de atuação do programa, constatou-se uma liberdade de atuação dos burocratas e um distanciamento entre as ações dos técnicos e a lei. Não em um sentido negativo, de ilicitude, mas no intuito de oferecer o máximo de proteção às famílias atendidas. Sendo assim, os movimentos na burocracia que provocaram mudanças no PGRFM não podem ser observados tendo por base as leis que regulamentavam a política. Tanto a Lei 8.261/1995 e o Decreto número 11.741, quanto a posterior Lei 10.392/1999, estipulavam diretrizes superficiais e não tratavam da questão intersetorial de forma exaustiva⁸¹. As diretrizes eram dispostas por gestores e eram influenciadas pelos próprios técnicos, que criavam novas regras e hábitos de acordo com o que consideravam adequado para o programa. A intensidade da articulação intersetorial se modificou ao longo dos anos, mas nenhuma mudança significativa na legislação sobre o tema foi feita. O secretário e os demais gestores, principalmente da pasta da Assistência Social, determinavam as diretrizes,

⁸¹ Mesmo o desenho operacional da política, característica essencial para a análise da articulação intersetorial, não era estipulado de forma detalhada na legislação do programa. Na Lei 10.392/1999, por exemplo, somente a gerência realizada pela Secretaria de Assistência Social era destacada (art. 6º).

que somadas às discussões dos técnicos que atuavam próximos às famílias, formavam as regras a serem seguidas sobre o tema da articulação intersetorial.

É nesse contexto em que o conceito de instituição trazido pelo neoinstitucionalismo histórico pode ser aplicado, uma vez que as instituições não devem ser compreendidas somente em seus aspectos formais, mas também como instrumentos de distribuição repletos de implicações para a alocação e o exercício do poder político (THELEN; CONRAN, 2016, p. 13). O PGRFM possuía mecanismos de funcionamento diferentes daqueles dispostos em seus dispositivos normativos. A lógica do programa refletia as relações de poder advindas das diretrizes políticas dos gestores e da discricionariedade dos técnicos, sendo que essa situação não era necessariamente formalizada na legislação. Um observador que buscasse compreender o PGRFM apenas pela leitura da lei que o regulava e pelo decreto que o regulamentava certamente teria uma compreensão apartada da realidade.

Diferentemente do período de vigência das SAR, como mencionado, entre 1997 e 2000 prevaleceu uma lógica de intersetorialidade de baixa intensidade no PGRFM. A despeito da necessidade de uma atuação integral por parte da Poder Público, tal atuação nos DRO era restrita à boa vontade das duplas de técnicos (psicólogos e assistentes sociais) que encaminhavam os beneficiários aos serviços das demais áreas (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016; CAMPINEIRO, p 40-1, 1999, JUSTO, p. 2007, 318). Não existia uma diretriz política forte com esse objetivo (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016). A relação com os demais serviços ocorria só na ponta da política, com o encaminhamento dos beneficiários aos demais serviços pelos técnicos nos grupos socioeducativos.

Percebe-se que, a despeito da discricionariedade existente por parte dos técnicos, a diretriz política que se materializava pelos gestores da Prefeitura de Campinas, em especial, os da Secretaria responsável pela Assistência Social, era determinante para o funcionamento do programa. E, no caso, crucial para a questão da intensidade da articulação intersetorial. O fato de as leis atinentes ao programa terem sido pouco modificadas apesar das mudanças nele ocorridas demonstra somente que não havia maioria no Legislativo necessária para isso, mas a influência política se encontrava presente, principalmente por meio dos gestores escolhidos pelo Executivo municipal para ocupar os cargos na pasta da Assistência Social. Sendo assim, se como apontado por Justo (2007, p. 363-65), as dificuldades políticas no Legislativo concediam autonomia à burocracia do PGRFM, limitando a influência política, ao menos na questão intersetorial isso era relativizado pela ingerência dos gestores nas regras da política em tela.

3.6- Intersetorialidade entre 2001 e 2004

Na gestão dos Partidos dos Trabalhadores (2001-2004), há uma mudança na lógica de atuação da Secretaria de Assistência Social. Por meio dos relatórios da Secretaria responsável pela Assistência Social, das entrevistas realizadas e pela literatura sobre o tema, constata-se que a ação intersectorial passa a ser fortalecida, não só no âmbito do PGRFM, como nas demais políticas sociais. A Assistência Social passa a ser encarada na perspectiva de direito. Como narrado em trabalho de Luziene Aparecida da Luz (2005, p. 95), o foco das políticas, antes centrado nas famílias, passa a ser nas ações comunitárias. Estas pressupunham uma atuação intersertorial de todas as políticas sociais da prefeitura, inclusive do PGRFM. A ideia era fortalecer ações coletivas, de fortalecimento das comunidades e dos laços de solidariedade, em contraposição ao individualismo. As mudanças institucionais referentes à intersectorialidade, foco deste estudo, eram essenciais ao objetivo mencionado.

De acordo com o Plano Plurianual de Assistência Social 2002-2005, as ações na Assistência Social deveriam ser integradas em cinco eixos: Criança e Adolescente, prioridade absoluta; Novas Relações Comunitárias; Enfrentamento à pobreza; Cidadania e Diferença; e Gestão Participativa. A nova concepção da gestão petista de se trabalhar com comunidades pertencia ao eixo Novas Relações Comunitárias (LUZ, 2005, p. 97). A participação da intersectorialidade no âmbito dessa nova concepção pode ser compreendida por meio de fragmentos do relatório de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social de Campinas (2003, p. 5) sobre o ano de 2002:

No ano de 2002, o trabalho no Departamento de Operações de Assistência Social (DOAS) foi direcionado pela discussão de três temas: INTERSETORIALIDADE; FAMÍLIA E AÇÃO COMUNITÁRIA; e RENDA MÍNIMA. Isso se deu pela necessidade de aprofundarmos a superação da fragmentação da organização programática e fortalecermos a participação popular e o protagonismo dos usuários da Assistência Social em Campinas, projetos iniciados em 2001. Os debates sobre Renda Mínima aconteceram no sentido de integrar o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) ao trabalho intersectorial com famílias e de ação comunitária proposto pelo Plano Municipal de Assistência Social, para 2002/2005, que coloca como objetivo:

(...) A construção do trabalho em rede e da intersectorialidade, promovendo a articulação dos programas, serviços e projetos da assistência social entre si e com as demais políticas públicas.

(...) Superar a fragmentação da organização programática e valorizar o exercício de vivências coletivas.

Transformar os serviços, programas e projetos da assistência social em espaços que possibilitem a organização da vida solidária das famílias de uma comunidade; espaços de participação social e articulação dos diversos “atores” locais; espaços de discussão da vida cotidiana, de informação, de formação, de capacitação e de valorização da identidade cultural das famílias e da comunidade; espaços de construção de senso de identidade territorial e de projeto social das famílias e da

comunidade. (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2003, p. 5, grifo nosso)

Portanto, indaga-se: como se dava a prática da intersetorialidade nessa nova administração? A mudança do governo municipal poderia ser encarada como uma conjuntura crítica? A alteração da trajetória anterior de intersetorialidade de baixa intensidade deve ser interpretada como uma mudança radical? Ou a intensificação da intersetorialidade a partir do mandato petista seria fruto de uma atuação gradual de técnicos a favor de outro modelo de gestão, que paulatinamente, contribuiriam para que um modelo diferente para o PGRFM fosse implantado?

Nesse contexto de alterações nas relações de poder do Executivo, e conseqüentemente na burocracia do programa, a Assistente Social 2 (2016) ressalta que *“nesse período houve mudanças, mudanças eu diria que significativas, mudanças radicais na concepção do programa”*. As modificações no PGRFM fizeram com que o programa passasse a ser encarado como um meio e não com um fim. Sobre a forma como a intersetorialidade passou a ser concretizada no PGRFM, destaca-se:

Na verdade, quando eu falei que no começo, quando eu entrei, que o programa era um programa fim, quando o PT assumiu, mudou-se essa concepção para um programa meio. Ou seja, né, o que isso significava? As equipes que antes eram compostas especificamente para o programa, deixaram de executar as ações da forma como vinham sendo feitas até então. O recurso do Renda Mínima, ele passou a ser utilizado, como eu disse a palavra, como recurso mesmo, recurso pra quê? Como meio para fortalecer outras ações. Então, o que aconteceu? Uma das diretrizes do governo passou a ser a questão da intersetorialidade. Na medida em que passou a ser a intersetorialidade, uma das questões muito concretas dessas intersetorialidade foi justamente a possibilidade de diferentes setores e secretarias, ou seja, profissionais da saúde, da habitação, da cultura, de outros serviços da assistência, e não especificamente daquela equipe que era restrita antigamente só pra isso, enfim, todos eles poderiam solicitar a inclusão de alguma família no Renda Mínima (...). (...) Então o recurso do Renda Mínima, ele abrangeria todas essas necessidades sociais, que também são necessidades de outras políticas públicas, enfim, ele poderia ser como suporte. Então, tanto a saúde poderia requisitar, na época, a habitação poderia requisitar, percebe? O recurso do Renda Mínima, ele passou a ser um recurso de fortalecimento das demais políticas públicas. Então, tanto nós, quanto qualquer outro profissional dessas outras áreas fim, né? Ou seja, as áreas que atendem diretamente a população, poderiam fazer inclusive o processo burocrático de preenchimento de cadastro, verificação de documentação e tal e fazer a inclusão, solicitar a inclusão da família. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

Ou seja, enquanto nas gestões passadas o PGRFM tinha técnicos específicos para o programa, que eram responsáveis pelo acompanhamento das famílias, a política na gestão petista assumiu um caráter transversal. Todas as pastas poderiam solicitar o recurso do Renda Mínima, o que expandiu o caráter intersetorial da política. A discussão sobre a inclusão dos

beneficiários não era mais restrita somente aos profissionais direcionados ao programa, mas sim aberta a vários atores, em fóruns intersetoriais. Isso também é ressaltado nos trabalhos de Luz (2005, p. 97) e Justo (2007, p. 333). O relato abaixo da Assistente Social 2 (2016) esclarece o funcionamento dos fóruns intersetoriais:

(...) porque nessa época, como a intersetorialidade virou uma diretriz de governo, passaram a ocorrer na cidade várias reuniões, vários fóruns, que são chamados de fóruns intersetoriais, que aconteceram por região, então pela macrorregião de Campinas e pelas chamadas microrregiões. Não são micro não, mas enfim. Microrregiões que é a subdivisão dessas macrorregiões. Então foram criados fóruns por iniciativa da gestão e por iniciativa dos próprios trabalhadores que criaram essas possibilidades. Então, foram os chamados fóruns intersetoriais. Esses fóruns eles aconteciam de formas diferentes em cada região, em cada microrregião, e eles tanto poderiam servir pra articulação de questões macro, de questões amplas, de ordem política e econômica, né?

(...) quanto pra questões que a gente fala micro, questões muito mais pontuais, atreladas à realidade de uma família, né? Discussão da situação familiar pra criação de estratégias conjuntas de atendimento, essa discussão das vagas do Renda Mínima e de outros serviços. Então foram criados fóruns e os fóruns eles foram se desenvolvendo dentro desses objetivos, dentro desses princípios, e de forma diferente em cada micro território, em cada região. Nas regiões existiam os fóruns dos gestores (...) (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016, grifo nosso)

Em vários trechos dos documentos da gestão petista é possível constatar esse aumento da preocupação com a questão da intersetorialidade. Ressalta-se que foram mudanças que afetaram a própria organização da Secretaria de Assistência Social e das demais pastas da Prefeitura de Campinas, por mais que o foco do trabalho seja a análise das modificações do PGRFM enquanto variável dependente. Isso é representado, por exemplo, em relatório de gestão sobre o ano de 2002 da Secretaria de Assistência Social de Campinas (2003, p. 10):

Trabalho Intersetorial

Necessidade de esclarecimento “do que é a Assistência Social?” para as outras Secretarias.

Só nós somos responsáveis em chamar para esta ação?

A integração com outras Secretarias passa também pelo estabelecimento de relações interpessoais, mas adquire maior ressonância a partir do momento que passa a ser diretriz de governo e política pública.

Não entendimento das especificidades das Secretarias, bem como das atribuições que são comuns.

Resistência a mudanças de instituições e profissionais, medo do novo.

Dificuldades: falta de organização do tempo e do espaço, sobrecarga de trabalho, falta de recursos humanos, materiais e financeiros em todas as Secretarias e Administrações Regionais. (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2003, p. 10, grifo nosso)

O fortalecimento da lógica intersetorial a partir da gestão petista é relatado não só nos relatórios de gestão da Secretaria responsável pela Assistência Social e pelas entrevistas, mas

também em documentos utilizados por Martha Coelho de Souza (2016, p. 2)⁸², diretora do Departamento de Operações da Assistência Social entre janeiro de 2001 e dezembro de 2002, para se comunicar com os técnicos da pasta. Ressalta-se:

TRABALHO EM REDE e INTEGRALIDADE DAS AÇÕES

É na relação de redes que se colocam as questões enfrentadas pelos próprios sujeitos na sua perda de poder para articulá-las em estruturas e movimentos de fortalecimento da cidadania, da identidade, da autonomia. “Indivíduos sozinhos não têm condições de se fortalecer. A construção das redes é processual e dinâmica, envolvendo tanto família como os amigos, os vizinhos, os companheiros de trabalho, partido, sindicato, como redes formais das organizações de saúde, de assistência, educação ou outras, a partir de sujeitos implicados” (FALEIROS, 1997).

(...)A pobreza e a exclusão social são o produto de diversos fatores interagentes entre si: o sucesso das políticas de combate à pobreza e inclusão social depende também da capacidade de atacar diferentes dimensões do mesmo problema. Do ponto de vista operacional, isso requer a articulação intersetorial de políticas e programas, em prol de grupos-alvo comuns. A possibilidade ou o fato de existir articulação intersetorial é indicador importante para priorizar uma micro região. Um enfoque geográfico: pequenas equipes de diferentes setores se articulam mais facilmente em áreas claramente delimitadas, tendo um enfoque local, compartilhando informações sobre um público-alvo comum que tornem explícitas as ligações entre as problemáticas setoriais. A gestão intersetorial deve necessariamente ser uma gestão focalizada sobre alvos claramente delimitados e problemas de origem comum (SOUZA, 2002, grifo nosso).

Além da mudança para uma atuação mais intersetorial, passou-se a encarar a política em uma nova perspectiva, como um direito. Anteriormente à administração petista, a burocracia do programa já vinha debatendo sobre alguns pontos, como o papel das transferências de renda, a possibilidade de reinserção das famílias no mercado de trabalho e as questões referentes à imposição de condicionalidades (LUZ, 2005; ASSISTENTE SOCIAL 2). Tais discussões acarretaram, por exemplo, a eliminação das contrapartidas dos beneficiários no mandato petista (ASSISTENTE SOCIAL 2; JUSTO, p. 320). O fim da cobrança das condicionalidades representou uma mudança fundamental na concepção do PGRFM. As contrapartidas de investimentos em capital humano fazem parte do núcleo essencial dos PTCR. Por mais que haja políticas desse tipo que não realizem uma fiscalização ferrenha do cumprimento das contrapartidas por parte dos beneficiários, a eliminação desse dispositivo altera o conceito dado ao programa. A partir da gestão petista, o programa passou a ser caracterizado como uma transferência de renda incondicional focalizada. Para Justo (2007, p. 335), o horizonte buscado passou a ser a Renda Básica de Cidadania.

⁸²Martha Coelho de Souza, ao responder a entrevista ao autor, também enviou alguns documentos de sua autoria que utilizou para se comunicar com os técnicos do programa.

Interessante notar que a intensificação da atuação intersetorial tenha ocorrido na gestão em que se deu o fim da cobrança das condicionalidades. Cunha (2008, p. 8) pontua como a necessidade de fiscalização das contrapartidas pode reforçar o caráter intersetorial das políticas. Em suas palavras:

Essa concepção de condicionalidade, como reforço do direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento das mesmas for compartilhado pelas três esferas de governo, com uma abordagem intersetorial. Para tanto, é preciso integrar ações e equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que, nos municípios e estados, respondam por serviços que propiciem a proteção social das famílias em situação de maior vulnerabilidade. (CUNHA, 2008, p. 8)

Para Justo (2007, p. 32), a proposta de trabalho por meio de ações comunitárias foi completamente abraçada pela burocracia do PGRFM. Entretanto, pelos relatos dos entrevistados, percebe-se que houve resistências por parte de alguns atores. Em entrevista concedida a este trabalho, Martha Coelho de Souza (2016) aponta a existência de resistência às mudanças realizadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores (2001-2004):

A gestão do Programa de Renda Mínima foi modificada. Inicialmente com questionamento do acompanhamento por duplas de assistentes sociais e psicólogos através de reuniões mensais. Cada dupla “cobria” 225 famílias, como o número de profissionais era restrito isto impedia o de novas inclusões de famílias no programa, mesmo com disponibilidade de orçamento para tanto.

Os próprios funcionários da secretaria questionavam o modelo de gestão pela provável incapacidade de atingir os objetivos propostos para além da complementação de renda.

Nós, a nova direção da secretaria, propusemos realizar um trabalho articulado às outras políticas sociais e com a população nos diversos territórios. Fizemos inúmeras reuniões com técnicos da assistência social para discussão de novo desenho de gestão do programa. Encontramos muito entusiasmo com a nova proposta, mas também muita resistência. A Secretaria de Planejamento e nós realizamos especialmente capacitação e discussão sobre a construção de Novas Centralidades.

Concomitante realizávamos e/ou participávamos seminários e encontros regionais em conjunto com técnicos das secretarias da saúde, educação e esporte e cultura e da população para discutir ações interdisciplinares. Não só, mas também do programa de renda mínima. Culminamos com grande seminário sobre trabalho intersetorial em meados do segundo semestre de 2002 com participação de técnicos, trabalhadores e representantes da população.

A saúde era a política social com maior disponibilidade para a proposta e a educação a que tinha maior dificuldade. Além da própria organicidades das políticas, que por exemplo na saúde que favorecia, o protagonismo de algumas chefias, coordenadores regionais, técnicos e a dinâmica das lideranças locais eram fundamentais.

(...) Não tenho notícias de como tudo continuou. O que tenho notícias por alguns alunos que, na zona norte a intersectorialidade acontece ainda que de maneira não muito organizada. Na época foi a região que melhor respondeu a proposta. (SOUZA, 2016, grifo nosso)

Tais resistências às mudanças realizadas pelos novos gestores estipulando a atuação intersetorial como uma diretriz de governo também são constatadas por meio de relato da Assistente Social 2 (2016). Destaca-se:

Eu acho que não teve assim um grupo específico de oposição de resistência. Tinham alguns grupos de resistência. Você diz entre os trabalhadores e entre os gestores, é isso? Bom, entre os trabalhadores, tinha tanto assistentes sociais, quanto psicólogos que trabalhavam na lógica do Renda Mínima anterior que se opuseram à nova lógica proposta, tanto porque se identificavam, se identificam até hoje. Assim, essas são clivagens, assim, e são bases, são fundamentos, que as pessoas utilizam para legitimar a lógica que tinha antes, que é de culpabilizar as famílias, de responsabilizar as famílias unilateralmente pelas expressões da questão social que elas vivenciam, que gostavam dessa lógica de ter que controlar, ter que monitorar.
 -Onde já se viu receber recursos sem dar nada em troca? Então essa lógica, que é uma lógica, eu diria, hegemônica na nossa sociedade, não é? Porque não era específico desses profissionais, é uma lógica inclusive hegemônica assim, né? E também esses trabalhadores, eu diria que tinham essas perspectivas de análises, ou que não tinham uma análise crítica em relação a isso, eles foram resistentes a construir um outro modo de fazer e de pensar. E há aqueles, entre estes, que não fizeram oposição declarada, mas, por exemplo, há um outro nível de resistência também que diz respeito a você ter tudo muito sistematizado, muito redondinho, muito formatadinho, né? Então, você tem lá, você já sabe que você tem 15 grupos, 225 famílias, tem o processo, tem o período que chega o cheque, o período que vai embora o cheque. Então as pessoas que estavam muito nessa lógica organizadinha, quando vem e fala olha: - Rompe-se com isso, rompe-se com as condicionalidades e vamos pra comunidade nos apresentar, entender as demandas da comunidade e propor conjuntamente. As ações deveriam ser feitas a partir das necessidades, das reais demandas da população e não a gente chegando com algo pronto. Então isso era uma outra perspectiva, só que é uma outra perspectiva que não é fechadinha. Não é do ponto de vista “já sei o que eu vou fazer, vou fazer palestrinha não sei do quê”. Você construir com o outro é algo que dá uma flexibilidade do ponto de vista de não estar absolutamente fechado. Então, pra algumas pessoas isso era aterrorizante, né? Essa coisa de ir pra comunidade e ter algo, em tese, solto. Não é que é solto, mas era flexível, não era algo rígido. Pra algumas pessoas isso era uma tortura, porque elas estavam acostumadas com aquela coisa organizada sempre da mesma forma. Então, sobre todos esses aspectos houve resistências, mas essas resistências foram menores do que o que pôde ser construído, né? Então não inviabilizou. Foi difícil, tencionou, né? Gerou conflitos, algumas tensões, mas não impediu. Então isso foi interessante. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016, grifo nosso)

Tendo por base o modelo de mudança institucional sugerido por Mahoney e Thelen (2010, p. 9) para analisar o contexto político na burocracia da Prefeitura de Campinas, percebe-se que havia agentes de veto às mudanças propostas pela administração petista. Tais profissionais representavam entraves à alteração da forma como a Assistência Social vinha se desenvolvendo. As novas diretrizes, entre elas, a concepção intersetorial de políticas públicas, suscitaram reações diversas na burocracia municipal, tanto no âmbito da burocracia restrita ao PGRFM, como nas demais áreas. O contexto político era, portanto, adequado para mudanças institucionais graduais, a despeito da aceitação de muitos profissionais. Destaca-se:

Como exemplo, pode-se citar o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, que, na gestão anterior ao PT, era “a menina dos olhos da Secretaria” e era o único descentralizado que dispunha de transporte, duplas formadas por assistentes sociais e psicólogos, entre outros recursos, para operacionalizar o Programa. A equipe de profissionais contava até com certo status e prestígio dentro do quadro geral da Secretaria. Este fato é importante ser destacado neste trabalho justamente porque, com a administração petista, a equipe de profissionais do Programa Renda Mínima veio a se constituir na principal executora do trabalho com comunidades na cidade, o que gerou muitas resistências por parte dos técnicos que deixariam de fazer parte de um Programa estruturado, fechado e com recursos e status para construir algo novo e sem recursos. (LUZ, 2005, grifo nosso)

Sobre a resiliência em aceitar ações intersetoriais de maior intensidade em áreas distintas da Assistência Social, vale demonstrar trecho do relato da Assistente Social 2 (2016).

Ressalta-se:

Então isso passou a ser diretriz de governo, mas isso não quer dizer que foi uma ideia absolutamente bancada, né? Assim, que todos concordaram, que todos se investiram dessa possibilidade. Dentro do próprio secretariado municipal, por exemplo, eu lembro de ter um evento sobre intersectorialidade na gestão municipal, em que o secretário municipal de cultura na época, ele foi lá justamente, neste evento, pra colocar em xeque a questão da intersectorialidade. E, eu até entendia a leitura crítica, o posicionamento crítico que ele trouxe, de fato a gente precisa considerar as contradições que existem nessa questão. Mas, a gente também não poderia negar que houve um avanço absoluto do ponto de vista de articulação de rede, né? Assim, de tudo o que avançou nesse momento e que nesse evento foi engraçado ouvir um líder, né? Assim, que seria um líder de uma pasta, que seria o secretário municipal de cultura, justamente trazendo o argumento de que isso era inviável, impossível de acontecer. Então, eu digo assim, faz parte dessas correlações de forças, das tensões, das diferentes concepções de mundo, isso tudo estava posto na roda, né? (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016, grifo nosso)

A atuação intersetorial foi fortalecida durante a gestão petista, não só no PGRFM, como em toda a Assistência Social e em outros setores do município. Isso é ratificado pelas diversas fontes consultadas, como as entrevistas, os relatórios de gestão da Secretaria Municipal responsável pela Assistência Social (2002, 2003, 2004a, 2004b), os seus documentos internos (SOUZA, 2002) e através da própria literatura (LUZ, 2005; JUSTO, 2007). Entretanto, percebe-se que desde os mandatos anteriores havia alguns agentes da burocracia a favor de uma concepção distinta do programa que fortalecesse ações intersetoriais. Até o ano de 1997, com as SAR, havia apoio político necessário para o fortalecimento da articulação intersetorial. Entretanto, com a extinção das SAR, o modelo mais fechado do PGRFM não permitia uma atuação como nas ações comunitárias do governo petista, em que a intersectorialidade contava com apoio político.

Entre 1997 e 2000, pode-se afirmar que a possibilidade de *enforcement* para a mudança institucional por parte de agentes da burocracia, ou seja, a discricionariedade conferida a esses atores não era o suficiente frente à estrutura e às diretrizes existentes no

programa. Os técnicos a favor de um modelo distinto, que previsse uma intensificação da articulação intersetorial, faziam o possível para articular os serviços dos diferentes setores da Prefeitura de Campinas, mas se encontravam restritos às diretrizes políticas materializadas na própria estrutura organizacional do PGRFM. Como ressaltado pelo depoimento da Assistente Social 2 (2016), por Campineiro (1999, p. 41) e por Justo (2007, p. 318), na prática, a articulação intersetorial, mesmo nos serviços municipais, dependia da vontade pessoal dos burocratas. Como apontado, os DRO, diferentemente das SAR, não possuíam status de secretaria e não ofereciam a mesma possibilidade de articulação intersetorial entre os distintos setores. Ou seja, por mais que literatura esteja correta em apontar a discricionariedade dos técnicos (NEPP, 1996, p. 23, 24, 108; JUSTO, 2007, p. 363-5), a mudança da lógica do PGRFM no mandato petista frente a anterior reflete o poder das diretrizes políticas frente aos técnicos, ao menos na questão da articulação intersetorial.

Pode-se afirmar que o modelo “mais fechado” do PGRFM encabeçado pela gestão anterior ao governo petista era cômodo a alguns técnicos do programa. Apesar da carga de trabalho pesada, uma vez que havia poucos burocratas para muitas famílias que necessitavam de atendimento, o desenho do programa era mais prático: eram realizadas visitas às famílias e nos grupos socioeducativos as orientações para o acesso aos demais serviços eram feitas. As condicionalidades eram cobradas e somente no final das reuniões era concedido o cheque com a quantia às famílias. Portanto, os burocratas não eram compelidos por meio de diretrizes a atuarem em grande intensidade com outras áreas, o que gerava menos resistências. Os profissionais atuavam exclusivamente no PGRFM. Parte dos técnicos não concordava com esse modelo e discutia a necessidade de mudanças em diversos níveis, entre elas, uma atuação mais intensa em termos interssetoriais, não só no PGRFM, como em outras políticas (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016).

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores na gestão da prefeitura em 2001, com a mudança nas relações de poder no âmbito da burocracia, em que foram somadas as forças dos novos gestores à parcela dos técnicos favoráveis à intensificação das ações interssetoriais, é que as alterações nesse sentido passaram a ocorrer. Portanto, houve resistências por parte de atores na burocracia, mas que não foram capazes de impedir a concretização da lógica trazida pelos novos gestores. Como relatado por Luziene Aparecida da Luz (2005, p. 96), “*a proposta de não setorização da população atendida e de se buscar programas integrados, também com outros setores da prefeitura, veio suscitar uma luta interna, principalmente no plano ideológico*”. A atuação intersetorial no âmbito da ideia de ações comunitárias gerou

resistências internas, por mais que, como relatado por outros autores (JUSTO, 2007, p. 32; LUZ, 2005, p. 102), parte relevante dos profissionais tenham reagido bem às mudanças.

Percebe-se que as resistências não advinham somente da intersetorialidade em si, foco deste trabalho, mas também de uma questão mais ampla, que previa um trabalho mais intenso com as comunidades (LUZ, 2005, p. 96). Presumia-se que a implantação de um modelo intersetorial poderia gerar resistências, o que foi comprovado pelas entrevistas feitas com os burocratas. Como mencionado, no modelo anterior do PGRFM, os psicólogos e assistentes sociais responsáveis por realizar o acompanhamento psicossocial ficavam restritos apenas ao PGRFM. Esses profissionais não tinham a obrigação de lidar, com uma estratégia intersetorial regionalizada intensa comum a todas as áreas da prefeitura. Além disso, a resistência às novas ações adveio não só dos técnicos específicos do PGRFM, como de profissionais dos demais serviços da Prefeitura de Campinas.

Em suma, as causas das resistências podem ser resumidas em alguns tópicos. Ao verificar o incômodo gerado pelas mudanças no mandato petista, é possível sustentar que o modelo de baixa intensidade intersetorial proporcionava retornos crescentes à parcela dos técnicos e gestores políticos do programa, em razão da maior objetividade e praticidade do modelo vigente. Neste formato “mais fechado”, segundo relato da Assistente Social 2 (2016), cada dupla de técnicos lidava com 225 famílias. Uma tarefa árdua, em termos de carga de trabalho. Entretanto, a mudança de um modelo mais tecnocrático para um mais participativo, ainda mais complexo e que abarcava mais variáveis não seria algo simples. Até as alterações realizadas na gestão petista havia técnicos que atuavam de forma exclusiva para o PGRFM, com recursos próprios e apartados das demais políticas da Secretaria. Isso conferia um status próprio à burocracia do programa (LUZ, 2005, p. 97). Ou seja, além da questão da maior comodidade gerada pelo modelo vigente, a questão de recursos também exercia influência. Por fim, como já mencionado e comprovado por Luz (2005, p. 96), as mudanças referentes à intensificação da articulação intersetorial no PGRFM estavam incluídas em um cenário mais amplo. Tal cenário envolvia uma disputa acerca de questões ideológicas acerca das mudanças ocorridas na pasta da Assistência Social. Nem todos os técnicos concordavam com ações mais próximas com as comunidades, as quais englobavam ações de fortalecimento da articulação intersetorial.

Tendo por base os ensinamentos de Deeg (2005, p. 172), percebe-se que as alterações ocorridas no âmbito do PGRFM foram mudanças *off-path*, ou seja, fora da trajetória. As estratégias típicas, as abordagens rotineiras para com os problemas e as regras de decisões compartilhadas que produzem padrões previsíveis de comportamento por parte de atores

(DEEG, 2005, p. 172) foram alteradas. O PGRFM foi completamente remodelado a partir de 2001. A forma de seleção das famílias beneficiárias do PGRFM passou a ser por meio de discussões em fóruns intersetoriais, a política passou a ser entendida como um direito, a cobrança das condicionalidades foi abandonada (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016; LUZ, 2005, p. 143; JUSTO, 2007, p. 332).

Apesar da existência de resistências à nova lógica do PGRFM, as novas diretrizes foram estipuladas pela gestão petista e, após certo período de adaptações, colocadas em prática. Em algumas regiões houve maior aceitação e eficiência, como destacado por Martha Coelho de Souza (2016, grifo nosso): *“Não tenho notícias de como tudo continuou. O que tenho notícias por alguns alunos que, na zona norte a intersectorialidade acontece ainda que de maneira não muito organizada. Na época foi a região que melhor respondeu a proposta”*.

Há diferentes níveis de implantação da lógica de gestão intersectorial. Ou seja, esse modelo de gestão pode ser compreendido em termos de gradação, o que é retratado pelo quadro de Cunill-Grau, Repetto e Bronzo (2015, p. 413) feito com base na obra de Winkworth e White (2011):

Quadro 9 - Possíveis intensidades da intersectorialidade (Continua)

Autores	Baixa intensidade		Alta Intensidade
Winkworth e White (2011)	Trabalho em rede	Coordenação	Integração
	Relações individuais e atividades de cooperação em pequena escala para obter uma melhor compreensão dos sistemas envolvidos e dos problemas, e construir confiança para associações mais complexas	Níveis formais mais complexos de participação organizacional e planejamento (protocolos simples, memorandos de entendimento) para lograr que a informação e os serviços sejam mais acessíveis	Acordos formais entre os serviços, com objetivos e metas claramente identificados e compartilhados. Conta com legislação que implica associações, sistemas de gestão e informação unificados e fundos,

(Continuação)

			marcos de práticas, formação e acordos de governança compartilhados. Assegura que as famílias contem com um sistema completo de serviços
--	--	--	--

Fonte: Cunill-Grau; Repetto; Bronzo (2015, p. 413).

Nessa classificação, parte-se de um nível baixo de intersetorialidade, à esquerda do quadro, para um nível mais alto, à direita. É difícil realizar a classificação da atuação do PGRFM ao longo dos anos de acordo com as disposições literais da taxonomia acima. Entretanto, tendo esse quadro como base e utilizando a ideia de que a implantação de um modelo intersetorial de gestão é uma questão de gradação, é possível dizer que essa lógica era aplicada apenas de forma incipiente entre 1997 e 2000. Isso se dava com o encaminhamento dos técnicos nos grupos socioeducativos aos demais serviços, que até 1997 ocorreu com as SAR e posteriormente com os DRO (CAMPINEIRO, 1999, p. 21, 40; HIRATA, 2006, p. 30; JUSTO, 2007, p. 318). Entretanto, essa atuação intersetorial entre 1997 e 2000 não advinha de uma diretriz forte, era mais sujeita à discricionariedade dos burocratas e dependia intrinsecamente dos profissionais que atuavam na ponta com a sociedade. O fato de existirem diretrizes claras para a concretização da atuação intersetorial por parte da nova administração (2001-2004) certamente foi crucial para que os burocratas as colocassem em prática.

É possível minuciar diferentes coalizões de interesses na burocracia que envolvia o PGRFM durante a gestão do PPB, a saber: gestores a favor do modelo vigente, técnicos satisfeitos com o formato da política e técnicos não satisfeitos com a configuração do programa. Após a chegada do PT ao poder, houve mudanças na burocracia, foco de análise do presente trabalho. É possível prospectar a existência dos seguintes grupos: gestores a favor de um modelo de gestão mais intersetorial, técnicos a favor de mudanças para um modelo nessa linha e técnicos não satisfeitos com as várias modificações propostas, entre elas, a

intensificação da intersectorialidade. Para tornar a explanação mais clara, segue quadro com as possíveis coalizões referentes à atuação intersectorial.

Quadro 10 – Coalizões de poder na burocracia do PGRFM quanto à questão intersectorial

PPB (1997-2000)	Mandato do PT (2001-2004)
Gestores a favor do modelo vigente	Gestores a favor de um novo modelo, tendo a intersectorialidade como uma diretriz
Técnicos satisfeitos com o modelo do PGRFM	Técnicos insatisfeitos com o novo modelo do PGRFM
Técnicos insatisfeitos favoráveis a uma atuação mais intersectorial	Técnicos satisfeitos favoráveis ao novo modelo do PGRFM

Fonte: elaboração própria.

De onde teria surgido a influência da gestão petista para uma articulação intersectorial? Como mencionado na introdução do trabalho, a atuação intersectorial nas políticas públicas se insere na reforma do Estado no final do século XX e na necessidade de iniciativas integradas de combate às mazelas sociais. A Assistência Social, prevista na Constituição de 88 (BRASIL, 1988) enquanto parte da Seguridade Social, vinha sendo gradualmente implantada pelo país. A lógica de uma gestão intersectorial e de intervenções integrais se encontrava prevista nas discussões da área. Ademais, em 2003, no nível federal, o PBF é criado a partir da unificação de vários programas de transferência de renda, englobando a ideia de atuação intersectorial. Portanto, a intensificação da intersectorialidade no PGRFM na gestão do Partido dos Trabalhadores teria ocorrido por influência dessas duas questões? Ou seja, por influência dos debates referentes à institucionalização da Assistência Social e pelo PBF? Martha Coelho de Souza (2016) comenta sobre o assunto:

Acredito que o objetivo de reforçar a atuação intersectorial estava mais relacionada às avaliações dos técnicos da secretaria, mas vale lembrar que a perspectiva da política municipal de Campinas pela integração e articulação intersectorial das políticas sociais foi a mesma dos atores que construíram o Plano Nacional de Assistência Social de 2004. (SOUZA, 2016, grifo nosso)

Por mais que o Plano Nacional de Assistência Social tenha surgido em 2004, houve debates que o antecederam, como representado nos diversos normativos anteriores à norma,

entre eles, a redação preliminar não aprovada do PNAS de 1994⁸³. As ações da gestão petista seguiam a mesma perspectiva preconizada pelo PNAS no que tange à articulação intersetorial.

Quanto à possível influência do PBF, no ponto de vista da Assistente Social 2 (2016), o PBF também não foi determinante para a mudança de rumos do PGRFM. Inclusive, em seu ponto de vista, a lógica presente no PBF era um retrocesso se comparada ao modelo do Renda Mínima implantando a partir de 2001. Ressalta-se:

E quando chegou o Bolsa Família, eu digo que o Bolsa Família trouxe de novo aquelas lógicas do Renda Mínima lá de 1995, que é de novo que a família será ela própria responsável por desencadear mudanças na sua condição de vida, sem discutir, em nenhum momento, que condições são essas, que estrutura é essa, que responsabilidade é essa, que lógicas estão permeando o cotidiano da vida dessas pessoas, né, assim, é sempre uma perspectiva individualizada de culpabilização individual, sem colocar em xeque os tensionamentos e as contradições do sistema em que a gente vive. Então, assim, pra mim o Bolsa Família representou, em Campinas, do ponto de vista da lógica, um retrocesso. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

Independentemente da inspiração para a intensificação das ações intersetoriais, a ex-gestora Martha Coelho de Souza (2016) deixa claro que a avaliação dos técnicos teve papel preponderante nas mudanças realizadas no programa em tela. Nessa esteira, indaga-se: se os técnicos do PGRFM tiveram participação essencial na implantação de um modelo intersetorial de maior intensidade, por que isso não foi realizado ainda na gestão anterior?

Os técnicos insatisfeitos com o modelo anterior estariam desde 1997, com a extinção das SAR, realizando alterações nas diretrizes do programa em direção a uma intensificação da lógica intersetorial? Tais agentes poderiam ser considerados agentes subversivos como na classificação de Thelen e Mahoney (2010, p. 19)? Ou seja, atores que desejam a alteração da instituição vigente, mas que perseguem esse objetivo com respeito às regras e disfarçando o seu interesse na mudança?

De acordo com relatório sobre a gestão de 2003 (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2004a, p. 31), somente após este ano que as ações do novo modelo - que previam medidas de cunho intersetorial - passaram a ser concretizadas no âmbito do PGRFM. Houve um período de adaptação, de diálogo e análise, para a realização do processo. Destaca-se: *“Durante o ano de 2003 o programa foi executado ainda no modelo anterior, considerando esse período como um momento de transição entre a construção e a assimilação da proposta pela equipe e a sua*

⁸³ Para aprofundamento acerca da trajetória dos normativos da Assistência Social, ver Sindely Alchorne (2013, p. 27).

implementação” (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNCÍPIO DE CAMPINAS, 2004a, p. 31).

Entretanto, ressalva-se que o relatório sobre a gestão de 2003 foi realizado por outra gestão dentro do próprio mandato do PT. Martha Coelho de Souza (2016), gestora entre 2001 e 2002, na época em que a secretária da pasta era Maria Soares de Camargo, afirma que com a nova lógica de operacionalização, com mais ênfase à intersectorialidade, “*houve a necessidade de conhecer a realidade*”, como também foram necessários o debate e a organização, para que as mudanças ocorressem. Contudo, deixa claro que desde meados de 2001 já se operava no novo modelo que abarcava a ação intersectorial como diretriz.

Através das palavras da coordenadora do PGRFM à época, Justo (2007, p. 35) demonstra que essa transição do modelo antigo para o novo foi conturbada, pois os técnicos não sabiam ao certo o que as ações comunitárias representavam. Tais atividades englobavam a intensificação da intersectorialidade e a reestruturação do PGRFM. Além disso, como já apontado por este trabalho, também houve resistência entre os técnicos. Destaca-se:

(...) Houve a transição de governo, que os trabalhadores até se reuniram, eu lembro que a gente se reuniu no espaço do sindicato na época e construiu documentos para orientar a equipe de transição de governo, para o pessoal que ia assumir pelo PT. E aí quando o PT assumiu tinha um monte de reunião, tinha bastante reunião mesmo, né? Então as coisas eram muito discutidas, eu falo que foi assim um momento de muita efervescência, sabe? De ideias, de transição porque eles trouxeram paradigmas diferentes com o que a gente estava acostumado, sabe? No começo eu até acho que o grupo debateu bastante, mas ainda muito conformado com os padrões, os modelos, os valores, do modelo antigo e a equipe de gestores acabou trazendo essas outras perspectivas e aí nesse momento acabou gerando quem se identificou e tocou e quem não se identificou e resistiu. Então foi um processo assim. Então é claro que essa perspectiva mais coletivista, perspectiva mais crítica, de organização política, eu imaginaria que, por exemplo, para a minha área do Serviço Social, haveria mais identificação. Já para Psicologia que ainda tem uma formação mais voltada para a questão clínica... Acho que agora que eles estão se abrindo um pouco mais, né? Então naquela época, para os psicólogos eu acho que foi mais novidade ainda. Então assim, eu estou dizendo assim, não quer dizer que eles foram mais resistentes, eu acho que foi mais novidade, houve aqueles que resistiram muito, que até hoje acho que perpetuam no modelo clínica e tal e também houve assistentes sociais. Quer dizer, assistentes sociais que poderiam ter maior identificação com uma proposta assim. Vários tiveram e outros resistiram. Então essa transição ela se deu nesse processo de “vamos discutir o que está posto”, “o que estava dado”, mas aí chegou um lugar do ano que, olha, agora a nossa ideia, a nossa proposta é assim, vamos discutir o porquê da nossa ideia ser assim, mas é isso. E a partir do momento que caiu a ficha que era diferente, as equipes falaram, então precisamos mudar e na hora que resolveu precisamos mudar, aí mudou. Aí as próprias equipes começaram, lembro que (...) a região Norte propôs inicialmente, essa ideia das organizações intersectoriais, e o Renda Mínima veio no bojo disso para poder funcionar como eu disse, antes de suporte para os diversos serviços e política públicas, mas não na alteração de lei municipal, mais nas normativas, mais para dentro da secretaria mesmo. As diretrizes de gestão intersectorial também eram passadas ao nível de governo municipal, não só da Assistência, mas de governo municipal. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

As alterações com a nova gestão foram significativas, sendo assim, tendo por base o modelo de Thelen e Mahoney (2010 p. 19), questiona-se: na transição para o governo do PT (2001), ocorreu um processo de “deslocamento”, em que regras novas substituíram as anteriores, ou já vinha sendo gestado um processo de “estratificação”, no qual regras novas foram paulatinamente sendo adicionadas às antigas, com o ápice no governo do PT? Ou houve os processos de “*drift*” ou “conversão”?

Os processos de “*drift*” e de “conversão” são os dois padrões de mudanças institucionais trazidos por Thelen e Mahoney (2010, p. 19) para explicar modificações institucionais em que as regras formais são mantidas. Sobre o primeiro, o processo se dá quando há uma mudança no ambiente e as instituições deliberadamente permanecem as mesmas, alterando os seus efeitos originais (HACKER, PIERSON, THELEN, 2013, p. 1). Quanto ao segundo, ocorre “(...) quando atores políticos são capazes de redirecionar instituições ou políticas para novos fins – isto é, usá-las para além de seus propósitos originais” (HACKER, PIERSON, THELEN, 2013, p. 2, tradução nossa). Para os autores, a conversão se alimenta da ambiguidade das regras formais (HACKER, PIERSON, THELEN, 2013, p. 2).

No caso do PGRFM, as regras principais que, em tese, modulavam o script da instituição, a Lei nº 8.621 e o Decreto 11.741, e posteriormente a Lei 10.392, eram curtas e omissas em vários pontos. Parte relevante do funcionamento da política era definida pelos técnicos, como aponta Justo (2007, p. 363-5), mas também por gestores, sendo que as regras formais não eram praticadas em sua totalidade. As regras que definiam a questão da intersectorialidade não eram previstas de forma exaustiva na legislação. Portanto, ressalta-se que o sentido de regras utilizado para análise do modelo de mudanças institucionais de Thelen e Mahoney (2010, p. 19) não pode corresponder às regras formais. As modificações ocorridas ao longo do PGRFM se deram sem a correspondência dos dispositivos jurídicos por questões atinentes à composição da Câmara Municipal, como apontado por Justo (2007, p. 363-65). Entretanto, a discricionariedade de técnicos e as diretrizes dos gestores criavam regras que determinavam a lógica da política, por mais que não fossem transformadas em lei. Sobre isso, ressalta-se depoimento da Assistente Social 2 (2016):

Naquele momento, as alterações foram feitas, mas não houve alterações na lei do Renda Mínima, então ele continuava com a mesma base legal, mas mudou primeiro a forma de acontecer. (...) mas assim, na época que a gente trabalhava a lei não sofreu alteração.

O que a gente tinha eram documentos que apontavam as diretrizes dentro da Secretaria, documentos trazidos principalmente pelo Departamento de Operações da Assistência Social ou da própria Secretária Municipal da época. Então, eram instrumentos que orientavam, mas nada que tivesse sido efetivado do ponto de vista legal. Existiam também documentos que falavam das diretrizes da gestão municipal, então algumas orientações gerais a gente também identificava nessas diretrizes gerais que eram trazidas na própria plataforma de governo, depois essas diretrizes dentro da Assistência, mas eram documentos que não tinham esse viés mais legalista. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

Sendo assim, as mudanças ocorridas na gestão petista não se deram por meio de alterações legislativas. As diretrizes partiam de documentos da Secretaria de Assistência Social e de seus órgãos, como o DOAS, assim como de orientações gerais do governo municipal e até de diretrizes contidas na plataforma de governo. Esses regramentos advindos dos gestores, somados aos hábitos, costumes e formas de decisão dos burocratas formavam a instituição do PGRFM. Ou seja, o núcleo essencial do que definia a intensidade da intersetorialidade da política não era previsto na legislação. Partindo do pressuposto que as regras formais não eram os fatores determinantes na questão intersetorial, qualquer análise acerca dos tipos de mudança institucional trazidos por Thelen e Mahoney (2010, p. 19) deve ter as normativas dos gestores e ação dos técnicos como base.

Não houve na transição para a nova lógica do governo petista, a ocorrência de um processo de *drift*. Mesmo que a mudança de administração pudesse ser encarada como uma modificação no ambiente, houve mudanças das normativas estipuladas pela nova gestão. Quanto à possibilidade do processo de conversão, percebe-se que não se trata de uma interpretação distinta das regras de forma a provocar uma mudança institucional, uma vez que foram adicionadas regras novas.

Sendo assim, encarando as novas formas de tomada de decisão, os novos hábitos e as novas diretrizes enquanto regras, é possível afirmar que a tentativa por parte dos gestores petistas era realizar algo similar ao “deslocamento”. É isso que se espera de atores que se revelam contrários à determinada lógica vigente. Contudo, em ambientes com muitos agentes de veto contrários à mudança e a favor do *status quo*, a “estratificação” é a opção mais provável de ocorrer. Como a lógica do programa poderia ser modificada sem mudanças na legislação, a formulação de novas diretrizes não enfrentou dificuldades em termos jurídicos, mas a sua implantação sim. Houve a necessidade de adaptação e de entendimento por parte dos profissionais (JUSTO, 2007, p. 333), vontade política da gestão para enfrentar a resistência de técnicos que antes só atuavam no PGRFM e que ficaram insatisfeitos com o novo modelo, além de críticas de profissionais de outros setores da prefeitura que não a Assistência Social (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016). Nessa esteira, seguindo à risca o

modelo de Thelen e Mahoney (2010, p. 19), seria plausível pressupor que a implantação desse novo modelo, que alterou a trajetória anterior e criou novos hábitos e rotinas na lógica do PGRFM, ocorreu de forma gradual. Ao realizar uma análise mais aguçada com base nas respostas dos entrevistados, percebe-se que as normativas da nova lógica já se encontravam vigentes em 2001. Ou seja, não houve dificuldades em estipular novas diretrizes, mas na prática houve um processo de adaptação e de enfrentamento de resistências. Outro ponto a se indagar é se teria ocorrido um processo gradual de mudança previamente à gestão petista?

Em mudanças caracterizadas pela “estratificação”, agentes subversivos tendem a silenciosamente buscar formas de mudança por meio da adição gradual de novas regras. Todavia, isso não ocorreu durante a gestão anterior à petista. Tendo por base as normativas internas da gestão anterior, não houve um grupo organizado de técnicos que gradualmente inseriu novas regras referentes à intersectorialidade no PGRFM durante a gestão do PPB. Por mais que os burocratas discutissem sobre vários pontos e que houvesse técnicos insatisfeitos com o modelo anterior, a favor de uma articulação mais intersectorial e que possuíam boa parcela de discricionariedade, as diretrizes políticas prevaleciam sobre a vontade desses autores, ao menos na questão intersectorial. A estrutura do PGRFM não permitia a intensificação da atuação intersectorial, resumindo-se ao encaminhamento dos técnicos na ponta do programa. Portanto, o mais correto seria afirmar que após o PT chegar ao poder, ocorreu um processo de “deslocamento” em que novas diretrizes foram colocadas em prática, a despeito da ausência de mudança legislativa.

Nessa esteira, contata-se que mesmo com a existência de técnicos a favor da intensificação da articulação intersectorial antes do mandato petista, pelas entrevistas resta claro que o preponderante para a mudança da lógica do PGRFM foi a alteração das diretrizes políticas. A modificação nas relações de poder na burocracia pode ser considerada como uma mudança não gradual, apesar dos relatos de resistências.

Além das resistências encontradas, após a nova lógica se tornar vigente, na prática, em meados de 2001, alguns fatores representaram a desafios à continuação da nova lógica. Segundo a Assistente Social 2 (2016):

É, 2003, 2004, já com a implantação das CRAS (COORDENADORIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL). Então as CRAS passaram a ser responsáveis por tocar essas frentes de trabalho. Só que aí as CRAS passaram a ter outras demandas, demandas de controle, de famílias, número de famílias, relatórios em torno de questões de famílias e tal, então isso foi chegando, foi chegando. Eu diria que a gestão municipal, e ela passou também por alterações, né. Acho que você sabe que, primeiro, o nosso prefeito foi assassinado, e assumiu a Izalene. E mesmo sendo PT, o governo Toninho, foi diferente de governo Izalene, e aí com o tempo,

trocou-se também a gestão da secretaria, então a nossa secretária municipal saiu e assumiu uma outra pessoa, uma outra mulher, já com uma outra lógica um pouco mais atrelada à questão do fortalecimento das ONG's, ela tinha vínculo com a Fundação FEAC, que é uma fundação muito forte aqui em Campinas, que toca a questão do "terceiro setor" no município. Passou a ser uma gestão mais voltada pra essas relações com as ONG's da assistência social no município. Então, aos poucos, eu diria que nós tivemos alguns governos do PT dentro do governo do PT, né? Assim, ele foi assumindo características diferentes, na medida em que as pessoas foram assumindo a gestão, né? Nas diferentes secretarias. Então foi passando por mudanças. Do ponto de vista de algumas diretrizes, de linhas de atuação, do que era prioritário. E isso tudo foi influenciando o processo de trabalho lá na base. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016, grifo nosso)

Como pontuado acima pelo relato da entrevistada, a interferência das mudanças políticas, e conseqüentemente, dos cargos de gestores, interferia diretamente no PGRFM. O próprio governo do PT contou com orientações distintas durante o mandato. Antônio da Costa Santos assumiu a Prefeitura de Campinas em janeiro de 2001, mas teve a sua administração interrompida de maneira trágica ao ser assassinado no primeiro ano de governo. Para a Assistente Social 2 (2016), este foi o período de maior efervescência quanto à questão da articulação intersetorial. Destaca-se:

Eu até acho que, quando você pergunta se no governo do Toninho, Antônio da Costa Santos, se já existia a perspectiva intersetorial, eu diria para você que foi no período do Toninho que a coisa ganhou vulto e proporção. A diretriz forte veio na época do Toninho, foi muito forte. Eu falo que foram nove meses de gestão que eu acho que foi onde deu a base de sustentação da mudança, da mudança de tudo assim, de tudo que estava posto até então. Eles vieram com uma carga teórico-política, eu avalio que era uma carga muito bem embasada, muito bem alicerçada. Então eles é que deram sustentação para as alterações que aconteceram. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016)

Em setembro do mesmo ano, o falecido prefeito foi substituído por Izalene Tiene, que permaneceu até o final da gestão. No mandato da prefeita, houve alterações na gestão da pasta da Assistência Social, com Maria Soares de Camargo assumindo a pasta. Portanto, questiona-se: esta mudança de gestão durante o mandato de Izalene Tiene teria influenciado a trajetória que vinha sendo seguida pelo PGRFM?

Como previsto nos relatórios de gestão de 2001 e 2002 expostos, assim como nas normativas internas trazidas por Martha Coelho de Souza (2016), houve a continuação do modelo que vinha sendo aplicado. Entretanto, no mesmo mandato do PT houve outra alteração na gestão da pasta, com uma nova secretária em 2003 e 2004. A modificação representou uma aproximação às ONG's. Todavia, tendo por base apenas os relatórios de gestão, a lógica intersetorial se manteve. Ressalta-se trecho do relatório de gestão de 2003 da Secretaria Municipal de Assistência Social (2004, p. 31):

Após a realização, em 2002, dos Seminários onde foram discutidos os vários questionamentos existentes sobre a concepção do Programa e sua operacionalização uma nova proposta passou a ser delineada em 2003 a partir das seguintes considerações:

(...) Que as ações de Enfrentamento à Pobreza devam se dar numa ação intersetorial e que programas de transferência de renda como este, devam funcionar como um suporte para essas ações;

(...) A avaliação do programa realizada pela equipe permite considerar como avanço o redimensionamento das ações com os novos procedimentos quais sejam:

Compromisso intersetorial- propiciando a articulação das ações sociais no nível local, a integração e potencialização, através do trabalho em Rede, buscando o desenvolvimento de estratégias coletivas de transformação da realidade local; . (SMAS, 2004, p. 31)

Outros fragmentos dos relatórios de gestão referentes à gestão de 2003 e 2004 (SMAS, 2004, 2005) seguem na mesma linha do trecho exposto. Pela documentação disponível da SMAS, houve continuidade da lógica intersetorial no PGRFM por parte da nova gestão da pasta. Entre os desafios para o PGRFM dispostos no relatório de gestão de 2004, por exemplo, ressalta-se a “*continuidade do acompanhamento dos fóruns intersetoriais, entendendo que o programa é suporte da Ação Comunitária*” (SMAS, 2004).

Por meio de entrevistas, percebe-se que realmente foi mantida a trajetória anterior, com a diretriz da atuação intersetorial, mas ocorreu uma desaceleração do ritmo, se comparado à efervescência do início do mandato. Ressalta-se:

Quando alterou e veio a gestora municipal, quando eu falo municipal, estou querendo dizer a gestora de pastas, secretarias, na verdade, nesse caso, quando assumiu ela tinha essa coisa direta de fortalecer a relação com as entidades assistenciais de Campinas que é a FEAC. Eles não fizeram alteração nesse modelo que estava sendo gestado, que estava sendo construído. O que aconteceu, talvez, é que a diretriz, por exemplo, da intersetorialidade, ela continuava existindo, mas tinha menos apoio, apoio que eu falo das diferentes instâncias de governo. Então, ao nível da Secretaria Municipal passou a ter menos densidade. Até então, os trabalhos locais e regionais estavam com bastante fôlego, como eu estou dizendo, tinham uma direção do próprio Departamento de Operações da Assistência, da própria secretária municipal no sentido de bancar isso efetivamente, de trazer isso o tempo todo, de reuniões, de viabilizar e reconhecer atividades como fundamentais e necessárias, então reconhecer aqueles processos, reconhecer como processo de trabalho importante, liderando os funcionários, trabalhando as diretrizes, discutindo as diretrizes, essas coisas. E talvez com a outra gestora, isso continuava sendo uma diretriz, mas com menos fôlego, com menos investimento, nesse ponto de vista de processo do que acontecia com a Maria Soares. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016, grifo nosso)

Nesse contexto, pode-se dizer que a partir 2001 houve um processo “deslocamento”, com novas regras implantadas por meio das normativas internas para a gestão do PGRFM. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder pode ser considerada como uma situação crítica que provocou uma mudança repentina da trajetória. A alteração no Executivo gerou modificações nas relações de poder da burocracia do PGRFM, em razão da chegada de uma

nova gestão para a pasta de Assistência Social e de novas diretrizes gerais do governo municipal. Houve uma mudança substancial, que através do processo de “deslocamento” implantou uma nova lógica no PGRFM, que a despeito de alterações posteriores na gestão se manteve até o final do mandato.

Ressalta-se que foi um processo de “deslocamento” mais lento, não somente por uma questão de adaptação, como descrito na literatura (JUSTO, 2007, p. 333), como também pela resistência daqueles que não se identificaram com a nova proposta. Esse tipo de processo se coaduna com o previsto por Mahoney e Thelen (2010, p. 16), em que a nova lógica concorre com a anterior. O modelo “fechado” do PGRFM não era mais praticado, mas técnicos que resistiram às mudanças, mesmo que não abertamente, faziam com que o processo não fosse instantâneo. Ou seja, na prática, foi um processo de “deslocamento” lento, a despeito de as novas normativas já estarem vigentes desde 2001.

Antes de adentrar na análise da gestão do PDT (2004-2008), faz-se necessário reconstituir a trajetória traçada até o momento. O PGRFM é iniciado em 1995 com uma lógica de articulação intersetorial. Em 1997, o estímulo a essa atuação é reduzido com a extinção das SAR. Alguns técnicos buscaram realizar o possível, dentro de seu alcance, para que houvesse um intercâmbio maior entre as áreas. Entretanto, não chegaram ao ponto de impor novas regras simultaneamente à lógica anterior que era vigente. A lógica só foi realmente modificada a partir das mudanças nas relações de poder do Executivo, que através dos gestores indicados para a pasta da Assistência Social, com o apoio de parcela dos técnicos insatisfeita com a configuração anterior da política, implantaram um novo modelo para o PGRFM. Este englobava uma intensificação da articulação intersetorial e se inseria no contexto das ações de caráter comunitário, como apontado por Luz (2005, p. 145). Em razão da necessidade de adaptação e das resistências geradas por parcela de técnicos do PGRFM e também de outros setores que não a Assistência Social, a implementação necessitou de certo tempo de adaptação dos profissionais envolvidos. A despeito disso, é possível dizer que houve uma completa alteração da lógica do PGRFM, ocorrendo um processo de “deslocamento”, com a substituição das normativas antigas por novas. Como havia agentes que resistiram à nova lógica, pode-se dizer que foi um processo de “deslocamento” lento. Sobre esse tipo de mudança institucional, ressalta-se:

Yet displacement can also be a slow-moving process. This may occur when new institutions are introduced and directly compete with (rather than supplement) an older set of institutions. New institutions are often introduced by actors who were “losers” under the old system. If institutional supporters of the old system prove

unable to prevent defection to the new rules, then gradual displacement may take place. (THELEN; MAHONEY, 2010, p. 16)

3.7- Intersetorialidade entre 2005 e 2008

Na literatura sobre o programa, há relatos de que no governo PDT o modelo de gestão que abarcava uma intersectorialidade mais intensa passou a perder força (JUSTO, 2007, p. 339). De acordo com Justo (2007, p. 338-9), houve uma indicação técnica e não política para a Secretaria responsável pela Assistência Social, o que concedeu poder aos técnicos. Devido à ausência desse direcionamento político, a intersectorialidade teria perdido força. Sendo assim, buscou-se confirmar tal afirmação e a hipótese de que a lógica de articulação intersectorial intensa que vinha sendo aplicada entre 2001 e 2004 no programa foi modificada, tendo o PGRFM passado por um processo de “deslocamento” a partir de 2005.

Ao analisar os relatórios de gestão da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social⁸⁴ entre 2005 e 2008, constata-se que a gestão buscou seguir as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social. Quanto ao PGRFM, há menção ao seu caráter intersectorial, como destacado por trecho de Relatório de Gestão de 2007 da SMCTAIS (2007):

Objetivos do serviço/programa

Possibilitar suporte de renda às famílias em situação socioeconômica precária, visando o enfrentamento das situações de pobreza em conjunto com ações intersectoriais, o fortalecimento das redes de solidariedade locais e o incentivo à geração de renda e trabalho.

(...) Reuniões mensais do grupo de pesquisa do PGRFM, estando em processo de finalização a avaliação feita quanto à reestruturação das ações do programa a partir dos Fóruns Intersectoriais Regionais;

(...) Participação no Seminário Nacional de Programas de Transferência de Renda, com apresentação das experiências relacionadas a intersectorialidade no PGRFM e a proposta de unificação entre os Programas: Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM), o Bolsa Família, e o Renda Cidadã. (SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2007, p. 115, grifo nosso)

Nos demais relatórios as menções à atuação intersectorial se repetem, como constatado por trecho do documento (SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2006, p. 15) acerca das responsabilidades dos distintos Centros de Referência de Assistência Social, os quais estavam se institucionalizando à época do mandato do PDT. Destaca-se:

⁸⁴ Com a nova gestão em 2004, houve a modificação do antigo nome (Secretaria da Assistência Social) da Secretaria responsável pela Assistência Social no município.

Fórum intersetorial mensal de discussão de casos, referenciamento e inclusão em programas de transferência de renda e ampliado para discussões de ações com a rede do território. (SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2006, p. 15)

Sendo assim, tendo por base apenas os relatórios de gestão do PDT, não seria possível afirmar que as ações intersetoriais no PGRFM foram deixadas de lado. Somente no relatório de 2008 (SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2008) o PGRFM perde destaque. Entretanto, a menção à intersetorialidade persiste em várias ações da secretaria. A política é mencionada em conjunto com as demais transferências de renda. Tem-se:

Definição dos objetivos:

Acesso a programas e serviços da rede socioassistencial:

No. de famílias que acessaram benefícios sociais:

Jovem.com, Ação Jovem, Renda Cidadã, Renda Mínima, PETI, Bolsa Família.(SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2008, p. 6, grifo nosso)

Aparentemente, levando em conta somente esses documentos, as diretrizes seguidas anteriormente pelo PGRFM teriam sido mantidas. No entanto, ao pesquisar essa questão mais a fundo e ao indagar aos entrevistados sobre a situação, nota-se que, na prática, a articulação intersetorial não era prioridade. Destaca-se:

Eu acho que a principal causa do enfraquecimento da intersetorialidade na gestão do PDT, pra começar é que deixou de ser diretriz de governo, deixou de ser prioridade. Então isso passa a acontecer enquanto um discurso, como algo necessário, como uma continuidade de algo que é necessário, mas deixa de ser diretriz, inclusive do ponto de vista efetivo, então deixa de ser inclusive escrito que é diretriz do governo etc e tal. E como resposta, como resposta não, acho que mais como resultado disso, é que deixam de ter articulações regionais, então os coordenadores de área não têm mais isso como prioridade, eles têm que ficar atendendo outras questões. A questão da articulação microrregional, mais pela iniciativa daqueles que acreditam nisso como uma possibilidade importante, do que como uma diretriz no sentido de olha: legal, vai lá, isso é reconhecido como atividade de trabalho (...) – então isso para de ser diretriz real, né? Para de constar dentro que aquilo que tem que ser priorizado pelas equipes de realizar. Então passa a ser como se fosse uma adição:-Ah, é trabalho a mais. E não como componente do processo de trabalho, como reconhecimento que isso faz parte do processo de trabalho. Então eu penso que começa por aí, então as outras demandas vão chegando e vão sendo priorizadas, e isso passa a não compor mais da mesma forma o processo de trabalho. (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016, grifo nosso)

Como apontado Mahoney e Thelen (2010, p. 10), a variável *compliance* passa a ser crucial para a análise da estabilidade e da mudança institucional no momento em que se quebra com a visão de que as instituições simplesmente se autorreforçam e se coloca a

questão da distribuição do poder no centro da análise. Ou seja, havia normativas internas sobre a articulação intersetorial e a obediência (*compliance*) por parte dos burocratas? Constatou-se, inclusive, com o passar do tempo, que tais diretrizes quanto à articulação intersetorial pararam até de ser escritas (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016).

Portanto, tendo em vista a perda de fôlego da atuação intersetorial durante o governo do PDT (2004-2007), é possível inferir que a mudança institucional em direção a uma atuação intersetorial do programa ocorrida com a gestão petista não foi causada só por agentes burocratas de caráter técnico, mas também político. A atuação dos técnicos que se colocavam favoráveis a um modelo de gestão mais intersetorial não foi o suficiente para manter o mesmo ímpeto observado na gestão petista. Um dos motivos para essa alteração é encontrado nos argumentos de Thelen (2004):

Those who benefit from existing arrangements may have an objective preference for continuity but ensuring such continuity requires the ongoing mobilization of political support as well as, often, active efforts to resolve institutional ambiguities in their favor. (THELEN, 2004)

Ou seja, além da mobilização necessária para a manutenção da trajetória de articulação intersetorial, era fundamental o apoio político por parte dos agentes. É possível constatar que, durante todos os anos de programa, a direção política por parte dos gestores indicados pelo Executivo se revelou preponderante para a modelagem do PGRFM e para a alteração da trajetória anterior. Havia técnicos que discutiam, desde a gestão passada, vários problemas⁸⁵ concernentes à política, entre eles, a questão da ausência ou da baixa intersetorialidade. Entretanto, mesmo com toda a autonomia e discricionariedade relatada pela literatura, pelos relatórios de gestão e pelas entrevistas, as mudanças só passaram a ocorrer com a modificação na gestão. Isso demonstra que a discricionariedade dos burocratas que atuavam no PGRFM encontrava limites na hierarquia e nas diretrizes dispostas pelos gestores de indicação política. Ademais, não havia unanimidade entre os próprios técnicos do programa, o que também limitava a capacidade de autonomia dos agentes da burocracia. Nessa esteira, é possível realizar uma taxonomia dos grupos de interesse presentes no governo do PDT.

⁸⁵ Questões como o valor irrisório da transferência monetária, as condicionalidades, o conceito restrito de família adotado pelo programa, que só aceitava famílias mononucleares, entre outras discussões (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016).

Quadro 11 – Coalizões de poder na burocracia do PGRFM quanto à questão intersetorial até o governo do PDT

Mandato do PPB (1997-2000)	Mandato do PT (2001-2004)	Mandato do PDT (2005-2008)
Gestores a favor do modelo vigente	Gestores a favor de um novo modelo, tendo a intersetorialidade como uma diretriz	Gestores técnicos – sem dar primazia à intensificação da articulação intersetorial
Técnicos satisfeitos com o modelo do PGRFM	Técnicos insatisfeitos com o novo modelo do PGRFM	Técnicos satisfeitos com a desaceleração da articulação intersetorial no modelo do PGRFM
Técnicos insatisfeitos com o modelo do PGRFM	Técnicos satisfeitos com o novo modelo	Técnicos insatisfeitos com a desaceleração da articulação intersetorial no modelo do PGRFM

Fonte: elaboração própria.

Além de a diretriz quanto à articulação intersetorial no PGRFM ter sido menos estimulada pelos novos gestores, outro fator que certamente influenciou o PGRFM foi a iniciativa de integração entre os programas de transferência de renda do município (JUSTO, 2007, p. 340). Ressalta-se a influência do surgimento do PBF⁸⁶ nessa questão. Sobre o foco na integração dos programas de transferência de renda do município:

Durante o ano, avancamos em alguns aspectos, principalmente no que diz respeito à discussão do Programa Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) articulado a uma política de transferência de renda que possibilite a integração dos programas existentes atualmente, tanto a nível municipal, quanto estadual e federal, potencializando recursos e garantindo um atendimento efetivo às demandas das famílias de baixa renda.

(...)

Desafios:

- Complementação dos valores pagos e integração entre os programas de transferência de renda com foco na família, sendo: Renda Mínima, Bolsa Família e Renda Cidadã;

(...)• Fortalecimento do processo de integração com os demais programas de geração de renda, como as Cooperativas, Banco Popular da Mulher, Formação Profissional,

⁸⁶ O programa surge a partir da unificação de outros programas de transferência de renda do governo federal, eliminando sobreposições desnecessárias.

entre outros; (SECRETARIA DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, 2005, p. 51, grifo nosso)

O PGRFM foi perdendo espaço frente às demais políticas da prefeitura, e consequentemente, as ações intersetoriais que o envolviam também. Entretanto, como exposto, as mudanças não foram perceptíveis pelos relatórios de gestão. Tendo por base os relatórios, a nova administração manteve um discurso que se coadunava com as regras passadas. Contudo, como isso se dava na prática? Pelos depoimentos dos entrevistados, a atuação intersetorial perdeu fôlego. Poderia ser afirmado que houve o processo de mudança institucional que Thelen e Mahoney (2010, p. 19) denominam de “conversão”? Segundo os autores (THELEN; MAHONEY, 2010, p. 4): “*We argue that institutional change often occurs precisely when problems of rule interpretation and enforcement open up space for actors to implement existing rules in new ways*”. Como pontuado, as regras do PGRFM quanto à intersetorialidade eram compostas pelas ações dos técnicos e principalmente pela normativas dos gestores. Essas duas “fontes” eram mais determinantes do que a própria legislação. Sendo assim, não faria sentido afirmar a ocorrência do processo de conversão no caso discutido, uma vez que não havia a necessidade de se interpretar regras para impor novas normativas. Houve, na verdade, um novo processo de “deslocamento”, mas dessa vez na trajetória contrária, em que as novas regras passaram a não estimular a articulação intersetorial. Como mencionado, segundo depoimentos de técnicos (ASSISTENTE SOCIAL 2, 2016), as diretrizes no sentido de estimular a intensificação da articulação intersetorial passaram, em determinado momento, a não serem escritas nas diretrizes internas.

Além da perda de fôlego que partiu da própria diretriz política, assim como questões marginais como a intenção de integrar os programas de transferência de renda (JUSTO, 2007, p. 340), a burocracia gerada pelo funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social é outro ponto a ser destacado nesse processo de deslocamento. No ponto de vista de alguns técnicos, a institucionalização da Assistência Social representou um entrave à prática de ações como a articulação intersetorial ou ações de caráter comunitário. Muitos profissionais, como assistentes sociais, gastavam grande parte de seu tempo preenchendo relatórios. Ou seja, a institucionalização da Assistência Social, materializada, entre outras formas, pelos Centros de Referência da Assistência Social, gerou uma disfunção na burocracia que contribuiu para a perda desse fôlego da atuação intersetorial.

Sobre o processo de “deslocamento” ocorrido com a mudança nas relações de poder do Executivo, vale destacar trecho referente às características das instituições. Ressalta-se:

Any given set of rules or expectations – formal or informal – that patterns action will have unequal implications for resource allocation, and clearly many formal institutions are specifically intended to distribute resources to particular kinds of actors and not to others (THELEN; MAHONEY, 2010, p. 8).

Em outras palavras, isso significa que uma instituição, de acordo com a forma que é configurada, representa o ganho ou a perda de recursos para determinados agentes. O novo modelo gestado na administração petista fez com que os técnicos que resistiram as alterações ficassem insatisfeitos. Com o fim dessa administração, não havia a mesma intensidade no estímulo para a articulação intersetorial, o que reforçava a atuação dos técnicos contrários ao modelo implantado na gestão petista.

Contata-se que o período de intensificação da lógica intersetorial no PGRFM entre 1997 e 2008 se resumiu ao período da administração petista. De acordo com as entrevistas realizadas e com base na literatura (JUSTO, 2007; LUZ, 2005), a partir da extinção das SAR, houve a manutenção de uma trajetória de baixa intensidade de ações interssetoriais durante o mandato do PPB, uma alteração dessa lógica com o governo petista e a sua gradual regressão durante o mandato do PDT.

Posteriormente, o PGRFM foi extinto. Este fato reflete a fragilidade institucional da política, exemplificada nas diversas mudanças na lógica intersetorial do programa.

Conclusão

Neste presente trabalho, buscou-se demonstrar as principais questões pertinentes aos programas de transferência condicionada de renda. Foram pontuadas as características dessas políticas e as suas raízes, assim como o debate existente acerca delas. A tabela abaixo demonstra a proporção que essas políticas tomaram na América Latina e no Caribe.

Tabela 2– Percentual da cobertura da população total pelos PTCR em 18 países da América Latina e Caribe, 2010

Países	% de cobertura da população total
Argentina	8,3
Estado Plurinacional de Bolívia	17,5
Brasil	26,4
Chile	6,8
Colômbia	25,2
Costa Rica	3,3
Equador	44,3
El Salvador	8,2
Guatemala	22,6
Honduras	8,7
Jamaica	11,3
México	24,6
Panamá	10,9
Paraguai	8,6
Peru	7,6
República Dominicana	21,2
Trinidad e Tobago	2,4
Uruguai	11,6

Fonte: Silva e Silva (2014, p. 99) com base nos dados da Cepal.

Tendo em vista os números acima, a discussão em torno desses programas se faz necessária. Não se trata de programas com posição marginal nos respectivos sistemas de proteção social, mas sim com posição de destaque.

Buscou-se demonstrar a vasta literatura sobre os programas de renda mínima e as singularidades que moldam os PTCR, assim como apontar as influências externas e internas que atuaram na formação dessas políticas no Brasil. As primeiras, marcadas pelas concepções teóricas advindas da Escola de Economia de Chicago e da teoria do capital humano (LAVINAS, 2013, p. 10-11), assim como por questões mais amplas, como a agenda de bem-estar liberal estimulada pelas organizações multilaterais e pelos ajustes estruturais impostos por estas instituições. As influências internas foram representadas por diversos elementos. Entre eles, o recrudescimento da pobreza e da inclusão da redução desta como prioridade na agenda pública, crises econômicas, normas programáticas dispostas na Constituição (BRASIL, 1988) e principalmente a atuação de empreendedores políticos como o ex-senador Eduardo Suplicy.

Ademais, foram ressaltados os principais debates, nas distintas esferas, em torno dessas políticas. Além disso, os principais PTCR experimentados pelo Brasil foram discutidos ao longo do texto para que fosse concedida uma noção mais exata sobre esses programas aos leitores.

Nesse contexto, percebe-se que a realização de análises “avulsas” sobre os PTCR não faria sentido, sendo essencial expor o cenário em que essas políticas se encontram. Em razão disso, os estudos sobre o capítulo sobre o Estado de Bem-Estar tiveram por fim fornecer essa moldura na qual estão presentes as políticas de transferência de renda.

Houve a intenção por parte dos autores de conceituar o Estado de Bem-Estar e destacar algumas discussões concernentes ao tema, como a questão da “crise do *Welfare State*” e os diversos modelos de Estados de Bem-Estar presentes na literatura (ANDERSEN, 1991, p. 108; TITMUSS, 2008, p. 145-7; VAN PARIJS, 2001, p. 224) para a explicação dos sistemas de proteção social nas nações mais ricas. Igualmente, as tentativas de criar novos parâmetros para explicar os Estados de Bem-Estar dos países pobres e em desenvolvimento (GOUGH, 2013, 205-224) também foram demonstradas.

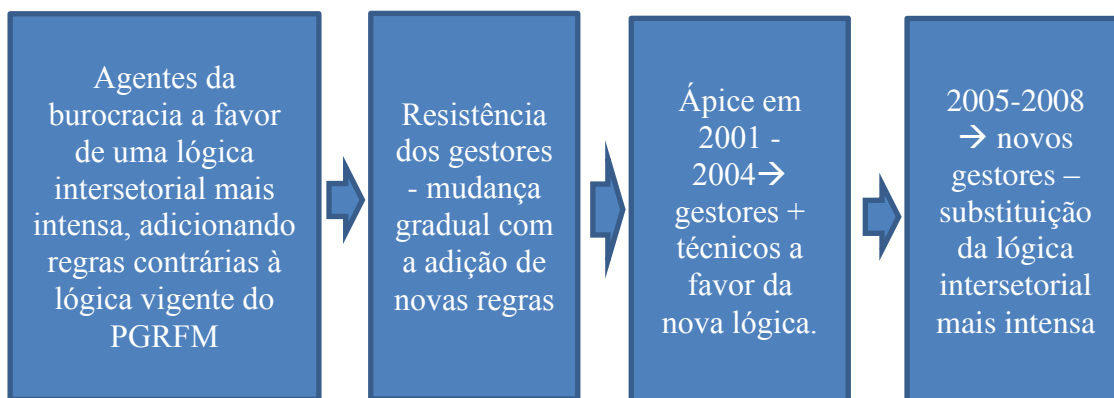
Posteriormente, as principais características do Estado de Bem-Estar brasileiro foram descritas. Foi dado ênfase aos períodos em que os PTCR surgiram e se proliferaram no país, como nos governos de FHC, Lula e Dilma.

Ademais, buscou-se aprofundar as discussões concernentes ao referencial teórico, o neoinstitucionalismo. Prospectou-se demonstrar as diferentes escolas que compõem esse campo teórico, assim como a origem dessa literatura nas diversas disciplinas.

O estado da arte da literatura neoinstitucionalista foi destacado, principalmente no que tange às mudanças institucionais. Como ideia basilar, argumentou-se que as instituições poderiam ser entendidas como espaços de luta, em que a disputa pelo poder e pela lógica das decisões era realizada de forma constante.

Além disso, os diversos mecanismos propostos pelas literaturas ligadas à mudança e à estabilidade institucional foram absorvidos. Argumentou-se que a empiria deveria prevalecer sobre a teoria e que a junção de dispositivos das duas literaturas acima era não só possível, como indicada. Buscou-se narrar como a ação de agentes dentro de uma instituição poderia alterar determinada trajetória, uma vez que a manutenção desta não ocorre de forma automática, mas sim com a ação de agentes dentro de determinada estrutura conferida pela instituição e por outras relacionadas a ela.

Por fim, o arcabouço teórico foi aplicado ao estudo de caso. A opção escolhida para a aplicação da teoria discutida foi o PGRFM de Campinas. Eram duas as hipóteses estipuladas. Primeiro, a de que o PGRFM enquanto variável dependente teria passado por um processo de “estratificação” na implantação de um modelo de gestão intersetorial de maior intensidade. Defendia-se a ideia de que agentes da burocracia, desde antes do governo petista (2001-2004), teriam atuado de forma a adicionar novas regras ao modelo vigente, tendo o seu ápice a partir de 2001. Essas regras, como partiriam de técnicos que atuavam na ponta do programa, seriam concretizadas via mudanças de hábitos, comportamentos e tomada de decisão, e não por alteração de normativas internas, muito menos leis. A aposta nessa ideia era baseada na discricionariedade concedida aos técnicos narrada pela literatura (JUSTO, 2007; p. 3; NEPP, 1996; ARTHUS, 2000, 125-8) que se concentrou nos estudos sobre o programa. A segunda hipótese se baseava na ideia de que após o período entre 2001 e 2004, teria ocorrido um processo de “deslocamento”, em que a lógica de atuação intersetorial de maior intensidade foi modificada e deixou de ser aplicada.

Figura 4- Representação das hipóteses sugeridas

Fonte: elaboração própria

A figura acima tem por objetivo demonstrar qual era a expectativa dos autores. A ideia era demonstrar os nexos causais entre a atuação dos técnicos e as mudanças do PGRFM. Entretanto, a hipótese sugerida foi parcialmente confirmada. Por meio das entrevistas com os agentes da burocracia, percebeu-se que as diretrizes políticas impostas pelos gestores predominavam sobre a discricionariedade dos técnicos. O espaço para manobras dos técnicos, em tese, era grande, pois a literatura aponta que em outras questões a burocracia tomou decisões distintas das diretrizes políticas. Houve, por exemplo, a mudança dos critérios de desligamento (ARTHUS, 2000, p. 125-8) e a negativa do encaminhamento dos beneficiários a programas de capacitação (JUSTO, 2007, p. 319). Todavia, uma articulação intersetorial mais intensa no PGRFM exigia vontade política, pois envolveria mudanças em seu desenho operacional. Além disso, mesmo entre os técnicos do programa não havia consenso sobre qual modelo deveria ser aplicado ao PGRFM. Apenas a vontade de burocratas na ponta do programa não era o suficiente para mudar o desenho operacional da política e o patamar da articulação intersetorial. Portanto, não houve um processo de “estratificação” na implantação da lógica de gestão intersetorial mais intensa, mas ocorreu o processo de “deslocamento” a partir de 2001, em que tal lógica foi modificada.

Constatou-se que o modelo vigente entre 1997 e 2000 gerava retornos crescentes pela maior comodidade, em razão dos “custos” que uma perspectiva mais intersetorial demandaria. Portanto, só houve a mudança na lógica da política quando outra gestão assumiu e estipulou, por meio de um processo dialógico, com sequentes reuniões, o novo modelo do PGRFM.

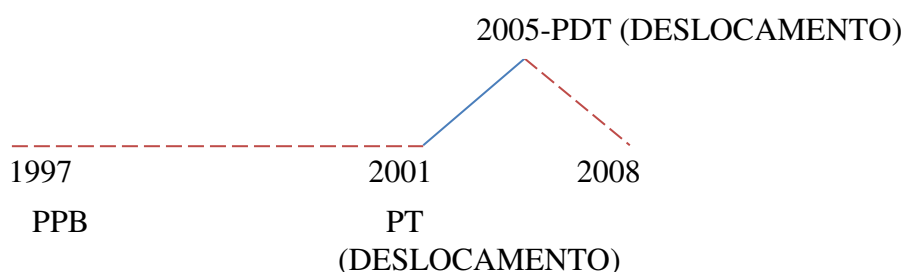
Nesse novo modelo, o PGRFM passou a contar com fóruns intersetoriais, além de se tornar um programa com características transversais, mais aberto às demais áreas do governo municipal. O modelo se manteve durante a gestão petista e perdeu força na gestão do PDT

(2005-2008), como antecipado pela hipótese, a despeito do conteúdo dos relatórios de gestão referentes aos anos em que o partido permaneceu no Executivo municipal. Ao pesquisar a fundo os relatos dos técnicos participantes do programa na gestão, chegou-se à conclusão de que o discurso de articulação intersetorial havia sido mantido, mas que na prática não era estimulado pelo governo. A ausência da diretriz política e a ocorrência de outros fatores foram minando a atuação intersetorial do programa, que retomou a sua antiga trajetória. Neste momento, é possível dizer que houve outro processo de “deslocamento” lento quanto à articulação intersetorial no âmbito do Renda Mínima. As novas regras estipuladas pelos gestores passaram a não abarcar a questão intersetorial no PGRFM.

Ressalta-se que pelo enfoque concedido à burocracia, foi dada preferência às entrevistas realizadas com os gestores e técnicos do PGRFM. Há informações que só podem ser confirmadas via depoimentos, como as intenções de determinado grupo de burocratas ou de alguma coalizão de poder. Contudo, é necessário destacar o caráter subjetivo dessas fontes. Os entrevistados possuem o seu próprio ponto de vista, com seus respectivos interesses políticos e profissionais, questões que certamente influenciaram as respostas concedidas. Não foi realizada uma mensuração quantitativa da intersetorialidade, tendo a questão sido analisada através dos relatos colhidos. Em razão disso, qualquer citação ou referência a este trabalho deve levar isso em consideração.

Abaixo, segue uma representação da trajetória da intersetorialidade no PGRFM. Destaca-se:

Figura 5 – Representação da trajetória da intersetorialidade no PGRFM de acordo com os mandatos no período de 1997 a 2008



Fonte: elaboração própria.

* Trajetória de articulação intersetorial de baixa intensidade: - - -

Intensificação da articulação intersetorial: —

A figura aponta as mudanças institucionais ocorridas no PGRFM quanto à articulação intersetorial e sintetiza os processos citados anteriormente. A linha do tempo acima representa a trajetória que se construiu a partir da interpretação das fontes consultadas.

Os estudos sobre as mudanças institucionais a partir do referencial teórico neoinstitucionalista ainda são incipientes no Brasil. Portanto, há um imenso leque de processos sociais para ser investigado sob esse ponto de vista. Os modelos teóricos propostos pelos autores de maior destaque na literatura internacional para a análise das mudanças nas instituições, como o de Mahoney e Thelen (2010, p. 19), necessitam de testes empíricos para futuros aperfeiçoamentos. O trabalho em tela prestou a sua contribuição nesse sentido. Constatou-se que por mais que haja agentes na burocracia que possam interferir em determinada instituição e modificar a sua lógica, tais atores necessitam de apoio político ou de recursos para implementarem as suas modificações, mesmo que de forma gradual. Ademais, a importância de conceitos como a complementariedade institucional mais uma vez restou comprovada. No caso em tela, as mudanças na estrutura organizacional da Secretaria responsável pela Assistência Social em Campinas influenciavam a trajetória do PGRFM na questão da intersetorialidade.

Também persiste um espaço significativo para o estudo dos programas de transferências condicionadas de renda, principalmente em análises centradas na burocracia. Nesse tipo de política, a burocracia é ainda mais determinante para a implantação eficiente dos objetivos estipulados. Isso está intrinsecamente relacionado aos objetivos propostos pelos PTCR. A ideia de realizar investimentos no capital humano das pessoas, para que no longo prazo elas sejam capazes de quebrar o ciclo da pobreza, exige uma atuação ampla de diferentes áreas do Estado. Além da burocracia de determinada pasta do governo, como, por exemplo, a Assistência Social, a atuação de atores de setores como Saúde e Educação se tornam essenciais ao funcionamento dos programas. Em razão disso, os trabalhos que atentem para a relação de forças na burocracia nessas políticas serão úteis para o aperfeiçoamento do seu funcionamento. Mesmo no caso de programa já extintos, como o PGRFM.

Fontes

ASSISTENTE SOCIAL. 2016. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 5, dez., 2016.

ASSISTENTE SOCIAL 2. 2016. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 28, nov., 2016.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>>. Acesso em: 01/01/17.

BANCO MUNDIAL. BR Bolsa Família 1st APL. 2004. Disponível em: <<http://projects.worldbank.org/P087713/br-bolsa-familia-1st-apl?lang=en&tab=overview>>. Acesso em: 03/03/16.

BANCO MUNDIAL. Bolsa Família 2nd APL. 2009. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/projects/all?qterm=P101504&x=22&y=17&lang_exact=English>. Acesso em: 03/03/16.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.102, de 24 de Janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória n. 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4102.htm>. Acesso em: 14/03/15.

BRASIL. Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 11 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm>. Acesso em: 19/03/15.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 8 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 07/06/16.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 09/10/16.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm>. Acesso em: 22/07/15.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 27 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 07/06/16.

BRASIL. Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre subvenções ao preço e ao transporte do álcool combustível e subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 14 de maio de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10453.htm>. Acesso em: 02/04/16.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 21 de outubro de

2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 03/10/15.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>>. Acesso em: 24/10/15.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. Folha de São Paulo, São Paulo, 1991, v. 26, n. 12.

CAMPINAS. Decreto nº 11741, de 1995. Regulamenta a Lei nº 8261, de 1995, que institui o "Programa de renda familiar mínima para famílias com filhos em situação de risco". Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/decreto/1995/1175/11741/decreto-n-11741-1995-regulamenta-a-lei-n-8261-95-que-institui-o-programa-de-renda-familiar-minima-para-familias-com-filhos-em-situacao-de-risco>>. Acesso em: 19/07/16.

CAMPINAS. Lei nº 10392, de 21 de dezembro de 1999. Reestrutura o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco, instituído pela Lei nº 8.261, de 6 de janeiro de 1995. Disponível em : <<http://cmcampinas.jusbrasil.com.br/legislacao/326630/lei-10392-99>>. Acesso em: 06/02/15.

CAMPINAS. Lei nº 8261, de 6 de janeiro de 1995. Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para Famílias com Filhos em Situação de Risco. Disponível em : <<http://cmcampinas.jusbrasil.com.br/legislacao/337310/lei-8261-95>>. Acesso em: 01/02/15.

CAMPINAS. Projeto de Lei nº 626, de 1994. Institui o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias com filhos em situação de risco.

CEPAL. Panorama Social da América Latina 2015. Santiago: Cepal, 2016. Disponível em: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>>. Acesso em: 10/11/2016.

COELHO, Rodrigo. 2016. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 20, out. 2016.

ÉBOLI, Evandro. Doação de R\$ 75 milhões de usuário do Bolsa Família foi erro de digitação, informa TSE. O Globo, 18 out., 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/doacao-de-75-milhoes-de-usuario-do-bolsa-familia-foi-erro-de-digitacao-informa-tse-20311524>>. Acesso em: 26/10/16.

FEDERAÇÃO DOS HOSPITAIS, CLÍNICAS E LABORATÓRIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FEHOESP; INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO - IBPT. Radiografia da Saúde. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.fehoesp.org.br/pesquisa/Estudo_FEHOESP_IBPT.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. Finlândia vai testar renda mínima de R\$ 1.990 para cidadãos. 22 nov., 2016. Disponível: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/11/1834400-finlandia-vai-testar-renda-minima-de-r-1990-para-todos-os-cidadaos.shtml>>. Acesso em: 08/012/16.

HIRATA, Regina. 2016. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 26, dez., 2016.

IBGE. Contas Nacionais trimestrais 2015. 2016b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaulttabelasTRU.shtm>>. Acesso em: 03/01/17.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/anos_antiores_2015.shtm>. Acesso em: 03/11/16.

IBGE. Sistema de Contas Nacionais – Brasil - 2010-2014. 2016a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2014/defaulttab_retropoladas_xls.shtm>. Acesso em: 01/02/17.

IPEA. Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família. 14 out., 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191> Acesso em: 02/06/16.

IPEA. Carta de Conjuntura. Nº 32, 3º trimestre de 2016. 2016b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160920_cc32_mercado_trabalho.pdf> . Acesso em: 09/11/2016.

IPEADATA. Produto Interno Bruto Real. Atualizado em: 25 dez., 2016. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38414>> . Acesso em: 26/12/16.

IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PNUD. Radar IDHM. Nov., 2016. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_Analise.pdf>. Acesso em: 19/11/2016.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise – nº 23. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf>. Acesso: 07/01/2016.

NEPP - UNICAMP. Acompanhamento e avaliação da implementação do PGRFM da Prefeitura de Campinas - Relatório Parcial Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Campinas, fev., 1996.

PORTAL BRASIL. Modelo do Bolsa Família foi "exportado" para 52 países. 6 jan., 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/01/modelo-do-bolsa-familia-foi-exportado-para-52-paises>>. Acesso em: 02/06/16.

RAMALHO, Renan. Campanhas receberam R\$ 16 milhões de inscritos no Bolsa Família, diz TSE. G1, Brasília, 22, set., 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/09/beneficiarios-do-bolsa-familia-ja-doaram-r-159-milhoes-para-campanhas.html>>. Acesso em: 26/10/16

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de gestão – 2003. Prefeitura Municipal de Campinas, jan., 2004a. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>> Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de gestão – 2001. Prefeitura Municipal de Campinas, jan., 2002. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>> Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de gestão – 2002. Prefeitura Municipal de Campinas, jan., 2003. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>> Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de gestão – 2004. Prefeitura Municipal de Campinas, dez., 2004b. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>> Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL. Relatório de Gestão – 2005. Prefeitura Municipal de Campinas, dez., 2005. Disponível em:

<<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>>
Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL. Relatório de Gestão – 2006. Prefeitura Municipal de Campinas, 2006. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>>
Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL. Relatório de Gestão – 2007. Prefeitura Municipal de Campinas, dez., 2007. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>>
Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA, TRABALHO, ASSISTÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL. Relatório de Gestão – 2008. Prefeitura Municipal de Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cidadania-assistencia-e-inclusao-social/relatorios.php>>
Acesso em: 03/02/15.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Pol%C3%ADticaNacional.pdf>>. Acesso em: 06/09/16.

SOUZA, Dulce Maria Paula. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 16, out. 2016.

SOUZA, Martha Coelho de. 2016. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 16, out. 2016.

SOUZA; Martha Coelho. Seminário de construção da intersectorialidade. Campinas, Estação Cultura – 13 set., 2002.

SUPLICY, Eduardo. São Paulo, 2016. Entrevista concedida a Pedro Ribeiro Viscardi, em 18, maio, 2016.

Referências

ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão*, v. 1, n. 30, 2013.

ARNOLD, Catherine; CONWAY, Tim; GREENSLADE, Matthew. Cash Transfers: Literature Review. *Policy Division*, Londres, 2011. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/cash-transfers-evidence-paper.pdf>>. Acesso em: 03/06/2015.

ARTHUS, Reginaldo. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas/SP: uma avaliação através das tipologias das famílias e dos critérios de emancipação, permanência e desligamento. 2000. 193 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho), UNICAMP, Campinas, 2000. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000211731>>. Acesso em: 16/10/16.

ARTHUR, William Brian. Positive feedbacks in the economy. *Scientific American*, 262, p. 92-99, fev., 1990.

ASHFORD, Douglas. *The Emergence of the Welfare States*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

BALSADI, Otavio Valentim; DEL GROSSI, Mauro E.; TAKAGI, M. O. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuições para as políticas sociais. In: CONGRESSO DA SOBER, 2004. Cuiabá, UFMT. *Anais...Cuiabá*: SOBER, 2004. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/06o574.pdf>>. Acesso em: 07/08/16.

BARRIENTOS, Armando; DEJONG, Jocelyn. Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?. *Development policy review*, v. 24, n. 5, p. 537-552, 2006.

BAVA, Silvio Caccia *et al.* Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades. São Paulo: Pólis, v. 30, p. 1-130, 1998.

BEJARANO, Selva Ribas. Programa de garantia de renda mínima: a experiência de Campinas. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998a, p. 37-69.

BEJARANO, Selva Ribas. Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). Programa de garantia de Renda Mínima no Brasil. São Paulo: Pólis, 1998b. p. 25-45.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (Eds.). *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 2010.

BEVAN, Philippa. Conceptualizing in/security regimes. In: GOUGH, Ian *et al.* *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2004a. p. 88-120.

BEVAN, Philippa. The dynamics of Africa's in/security regimes. In: In: GOUGH, Ian *et al.* *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2004b. p. 202-254.

BOAS, Taylor C. Review of *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, by Paul Pierson. *Journal of Politics*, v. 70, no. 1, p. 283-85, jan., 2008.

BRITTO, Tatiana; MEDEIROS, Marcelo e SOARES, Fábio. Texto para a Discussão – 1283. Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1283.pdf> Acesso em: 06/05/15.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: Por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T., FALCÃO, T., COSTA, P.V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. 1ª edição. Brasília: Ipea, 2014. p. 33-66.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf> . Acesso em: 08/07/16.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-24. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf> . Acesso em: 08/07/16.

CAMPINEIRO, Débora Cury. Programa de Renda Mínima e educação de crianças carentes: a experiência de Campinas. 1999. 196 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho).

- UNICAMP, Campinas, 1999. Disponível em:
<<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000206272>>. Acesso em: 07/10/16.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.
- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D.. Perspectiva institucional para análise das organizações. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999.
- CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; SILVA, Sueli Maria Goulart. A trajetória conservadora da teoria institucional. *GESTÃO. Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 10, n. 03, 2012.
- CARVALHO, Maria do Carmo B.; BLANES, Denise N. *Caminhos para o enfrentamento da pobreza: o programa de renda mínima de Campinas*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 1996.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. *Revista de Información del Tercer Sector*, 2003.
- CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL, 2011.
- CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: T. Campello, T; NERI, M.C. (Eds.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 369-396.
- CHANG, Ha-Joon. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, v. 7, n. 04, p. 473-498, 2011.
- COELHO, Denilson Bandeira. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão da modelo renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. p. 179-210.
- CONDÉ, Eduardo Antônio Salomão. Abrindo a Caixa : dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. *Pesquisa e Debate em Educação*, v. 2, p. 78-100, 2013.
- CONDÉ, Eduardo Antônio Salomão. Laços na diversidade: a Europa social e o welfare em movimento (1992-2002). 2004. 274 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada - Área de Concentração em Economia Social e do Trabalho), UNICAMP, Campinas, 2004. Disponível em:
<[file:///D:/Desktop/Backup/DF/V%C3%8DDEOS/conehc%20espe/CondeEduardoAntonioSalom%C3%A3o%20\(1\).pdf](file:///D:/Desktop/Backup/DF/V%C3%8DDEOS/conehc%20espe/CondeEduardoAntonioSalom%C3%A3o%20(1).pdf)> Acesso em: 17/01/16.
- CONRAN, James; THELEN, Kathleen A. Institutional change. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tullia G.; SHEINGATE, Adam (Eds.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 51-70.
- CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas. *Lua Nova*, v. 87, p. 33-62, 2012.
- COSTA, Nilson do Rosario. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. *Ciência & saúde coletiva*, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009.
- COUTINHO, Diogo R. *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em:
<<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1998>>. Acesso em: 08/09/15.

CRESWELL, John W. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 3ª ed. Los Angeles: Sage publications, 2009.

CROZIER, M; HUNTINTON, S. P.; WATANUKI, J. (Eds.). *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

CUNHA, Rosani. A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipcundp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf>. Acesso em: 07/11/15.

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In: CECCHINI *et al* (Eds.). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL, 2015. p. 407-444.

DA SILVA, Vagner Luís. Arqueologia da sociologia econômica: a contribuição de Thorstein Veblen. *Estudos de Sociologia*, v. 13, n. 25, p. 133-151, 2008.

DAVID, Paul A. Why are institutions the “carriers of history”? . Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, número 2, p. 205-220, 1994.

DEEG, Richard; JACKSON, Gregory. The long - term trajectories of institutional change in European capitalism. *Journal of European Public Policy*, p. 1109 – 1125, out., 2012.

DELGADO, Ignacio Godinho. Dilemas de coordenação e capacidades do estado para a política industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27410> . Acesso em: 09/12/15.

DE LIMA, Luciana Dias; MACHADO, Cristiani Vieira; GERASSI, Camila Duarte. O neoinstitucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, Ruben Araujo; BAPTISTA, Tatiana W. de F. (Orgs.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Rio de Janeiro: IMS, 2011. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/?p=42>>. Acesso em: 08/07/16.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol. 48, número 2, p. 147 – 160, abr, 1983.

DOBBIN, Frank. *Forging Industrial Policy: The United States, Britain, and France in the Railway Age*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1994.

DRAIBE, Sônia M. . Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2014. p. 27-64.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, p. 85-116, 1991.

ESTEVEZ-ABE, Margarita; IVERSEN, Torben; SOSKICE David. Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In: HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Eds.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press, 2001. p. 145-183.

EUZEBY, Chantal. *Pauvreté, protection sociale, revenu minimum garanti*. Paris: Grenoble, 1986.

EUZEBY, Chantal. Le revenu minimum garanti: une formule en gestation. *Revue Droit Social*, Paris, n.3, p. 262-271, mar. 1988.

EUZEBY, Chantal. *Le revenu minimum garanti*. Paris: La Decouvert, 1991.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FALLETI, Tulia G. Infiltrating the state : the evolution of health care reforms in Brazil, 1964–1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Nova York: Cambridge University Press, 2010. p. 38 – 62.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. In: XXIV Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História, 2007. São Leopoldo. *Anais...* São Leopoldo: ANPUH, 2007. Disponível em: <<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%E9rgio%20Ara%FAjo%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 09/12/15.

FIORITOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (Eds.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert Rüdiger; FERREIRA, Francisco HG. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf>>. Acesso em: 07/10/15.

FONSECA, Ana. MONTALI, Lilia. O Programa de Renda Mínima de Campinas: uma estratégia de combate à pobreza urbana. In: XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996. Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 1996. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjyzOuNj43QAhUGhZAKHUoBASAQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fportal.anpocs.org%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D5359%26Itemid%3D361&usg=AFQjCNFQ1n14yM6Xp20QdIkDu7m1qd5fYg&sig2=Dfd3AdZTBkptaa5uICac8A>. Acesso em: 03/07/16.

GOUGH, Ian. Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries. *Global Social Policy Program*. Working Paper, v. 1, 1999.

Gough, Ian. *Social policy regimes in the developing world*. In: Kennett, Patricia, (ed.) *A Handbook of Comparative Social Policy*. 2ª ed. . Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing Ltd. , 2013. p. 205-224.

GOUJON, Daniel. Le revenu minimum en Europe. Quelles perspectives pour un projet communautaire de lutte contre l'exclusion? . *Ruvue Française des Affaires Sociales*, Paris, n.2, p. 89-109, abr/jun, 1994.

Gourevitch, Peter Alexis. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. 1ª ed. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.

GUSSI, Alcides Fernando; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo, VISCARDI, Pedro Ribeiro. Meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Bolsa Família na ótica da avaliação em profundidade. *O Social em Questão*, Ano XIX, nº 36, p. 39-54, 2016.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). *Advances in Comparative Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press, 2015. p. 180–209.

HACKER, Jacob S. . Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 40–82.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2008.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Eds.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HAWLEY, H. Amos. Human ecology. In: SILLS, David L. (Ed.). *International Encyclopedia of The Social Sciences*. New York: Macmillan, 1968. p. 328 – 37.

HEIMO, Lauri. The Idea of Conditional Cash Transfers. 2014.123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Humanidades). Universidade de Tampere, Finlândia, 2014. Disponível em: <<http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/95900/GRADU1404896124.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03/05/15.

HIRATA, Regina Maria. Renda Mínima em São Paulo: o que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros?. 2006. 135 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho). UNICAMP, Campinas, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285415>>. Acesso em: 08/10/16.

HODGSON, Geoffrey M. What are Institutions? . *Journal of Economic Issues*, Vol. XL nº 1, mar., 2006.

HULME, David; HANLON, Joseph; BARRIENTOS, Armando. Just give money to the poor: The development revolution from the global South. USA: Kumarian Press, 2012.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA–PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov., 1999.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. Política de transferência de renda e cidadania no Brasil - implicações político-sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo Comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006). 2007. 419 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). UNICAMP, Campinas, 2007. Disponível em: <<http://unicamp.sibi.usp.br/handle/SBURI/36748>>. Acesso em: 03/10/16.

Kabeer, N. . *Scoping Study on Social Protection: Evidence on impacts and future research directions*. Department for International Development - Policy and Research Division, 2009. Disponível em: <<http://www.dfid.gov.uk/r4d/SearchResearchDatabase.asp?OutputID=183275>>. Acesso em: 09/12/16.

KERSTENETZKY, Célia. *Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, Celia. Políticas Sociais: focalização ou universalização? . *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572006000400006&lng=en&nrm=i>. Acesso em: 13/04/16.

KERSTENETZKY, Celia. Redistribuição e desenvolvimento? . A economia política do programa bolsa família. *Revista Dados*, v. 51, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100002>. Acesso em: 13/02/15.

KUPFER, David. Dez anos de política industrial. *Revista Valor Econômico*, Rio de Janeiro, v. 8, 2013.

LAVINAS, Lena. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. *Politika*, v. 2, p. 34-51, 2015a.

LAVINAS, Lena *et al.* *Percepções sobre Desigualdade e Pobreza. O que pensam os brasileiros da política social*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e Folio Digital Editora, 2014.

LAVINAS, Lena; FERRO, Thiago Andrade Moellmann. A long way from tax justice: the Brazilian case. Global Labour University Working Paper nº 22 - ILO, 2014. Disponível em: <http://www.webmail.globallabouruniversity.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No.22.pdf>. Acesso em: 05/06/16.

LAVINAS, LENA. Modelo Social em crise. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 18, ano 03, Maio de 2015b.

LAVINAS, Lena. 21st century welfare. *New Left Review*, n. 84, p. 5-40, 2013.

LAVINAS, Lena. Texto para discussão número 596 - Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LEGUIZAMÓN, Sonia Álvarez. Neoliberal and Neo-Colonial Governmentality: Social Policies and Strategies Against Poverty from the North and Alternatives from the South “The Case of South America and the Caribbean”. In: MUTIS, Alicia Puyana; OKURO, Samwel Ong’ wen. (Eds.). *Strategies Against Poverty: Designs from the North and Alternatives from the South*. 1ª edição. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

LICIO, Elaine Cristina. A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O Impacto da Variável Federativa. 2002. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração). FGV/EASP, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/dissertacao_elainelicio.pdf> Acesso em: 02/05/15.

LIMA, Valéria Ferreira Santos *et al.* Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira *et al* (Coord.). *Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014.

LOPES JÚNIOR, Edmilson. Instituições e mercado: considerações sobre o neo-institucionalismo. *Temáticas*, Campinas, v. 3, n. 5/6, p. 101-138, jan./dez., 1995.

LUZ, Luziene Aparecida da. . Dimensão Educativa na prática profissional do Assistente Social no trabalho com Comunidades em Campinas - SP 2001 – 2004. 2005. 183 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). UNESP, Franca, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/98571>>. Acesso em: 05/10/16.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen (Eds.). *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782015000100031&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16/09/2016.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 121, 2008.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Revista Estudos Feministas*, v. 17, n. 3, p. 901-908, 2009.

MEADE, James Edward *et al.* *Agathotopia: the economics of partnership*. Aberdeen Univ. Pr., 1989.

MELO, Marcus André. Political competition can be positive: embedding cash transfer programmes in Brazil. In: MCCOURT, W. . *Development Success: statecraft in the South*. UK: Palgrave Macmillan UK, 2007. p. 30-51.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; DA FONSECA, Manoel Justiniano Melo. Institucionalismo e sua Análise das Organizações. *Reflexões de Economias Baianos*, 2010.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. *Locus: revista de história*, v. 15, número 2, p. 47 – 69, 2009.

MEYER, John W.; ROWAN Brian. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, p. 340 – 363, Sept., 1977.

MILANO, Serge. *Le revenu minimum garanti dans la CEE*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MILANO, Serge. Le revenu minimum garanti: les idées, les faites, les choix. *Regards sur l'Actualité*, Paris, n. 143, p. 19-31, jui. 1988.

NORTH, Douglass C. “Institutions.” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 1, p. 97–112, 1991. Disponível em: <www.jstor.org/stable/1942704>. Acesso em: 03/05/16.

O’CONNOR, J. . *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York: St. Martin’s Press, 1973.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. *Novos estudos CEBRAP*, v. 22, p. 8-28, 1988.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de *et al.* A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 30, n. 108, p. 739-760, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0630108.pdf>>. Acesso em: 07/02/16.

- ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the iconography of order: Notes for a new institutionalism. In: DODD, Lawrence C.; JILSON, Calvin (Eds.). *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations*. Westview Press, 1994, p. 311-30.
- PALIER, Bruno. Ambiguous agreement, cumulative change: french social policy in the 1990s. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economics*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p.127-44.
- PEREIRA, Ana Karine. Ideas and politics in social science research. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* 2011, n.6, p. 368-376. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522011000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09/07/16.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? . A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/4590/S010269092008000300005.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07/08/16.
- PIERSON, Christopher. *Beyond the welfare state?. The new political economy of welfare*. USA: Penn State Press, 1998.
- PIERSON, Christopher. Late Industrializers' and the Development of the Welfare State. In: MKANDAWIRE, Thandika (Ed.). *Social policy in a development context*. UK: Palgrave Macmillan UK, p. 215-245, 2004.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, vol. 94, número 2, p. 251-267, jun., 2000.
- PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. 1ª ed. . Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. Bremen: Bremen University, ZeS Arbeitspapier nr 3/95, *Center for Social Policy Research*, 1995. (Mimeo.)
- PRABHU, K. Seeta *et al.* Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India - Discussion Paper. India, New Delhi: UNPD. 2009. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/india/docs/cct_dp.pdf>. Acesso em: 06/09/16.
- RADAELLI, Claudio M. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, número 1, p. 25 – 43, jan., 2000.
- RAWLINGS, Laura B.; RUBIO, Gloria M. Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, v. 20, n. 1, p. 29-55, 2005.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2006.
- SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; PASQUIM, Elaine Martins. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, nº 3, p.1821-1834, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/3127>>. Acesso em: 18/05/15.

- SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico internacional*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SCHICKLER, Eric. 2001. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SCHMIDT, Vivien. Institutionalism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (Eds.). *The State: Theory and Issues*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, p. 98-117.
- SENNA, Mônica de Castro Maia *et al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira. *Revista katálysis*, v. 10, n. 1, p. 86-94, 2007.
- SERVO, Luciana Mendes Santos *et al.* *Financiamento da saúde no Brasil*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2011/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol01.pdf>. Acesso em: 08/07/16.
- SERVO, Luciana Mendes Santos *et al.* Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: MELAMED, C.; PIOLA, S. F. (Orgs.). *Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde*. Brasília: Ipea, 2011, p. 85-108.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Crise da sociedade salarial e renda mínima: nova forma de política social?. UNICAMP – NEPP, Cadernos de pesquisa, n. 29, 1996. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno29.pdf>>. Acesso em: 09/07/16.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.12, p.1429- 1439, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 16/05/15.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e *et al.* *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. Cortez Editora, 2014.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e *et al.* *Renda mínima e reestruturação produtiva*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e *et al.* *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.
- SILVA, Vagner Luís Da. Arqueologia da sociologia econômica: a contribuição de Thorstein Veblen. *Estudos de Sociologia*, v. 13, n. 25, 2008. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/1149/935>>. Acesso em: 02/11/16.
- SHEPSLE, Kenneth A. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, W. S. . *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon, 1986, pp. 51-81.
- SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. *Bringing the state back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras – Texto para Discussão nº 1424. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980>. Acesso em: 23/06/16.
- SOUSA, A. M.; FONSECA, A. M. M. O debate sobre renda mínima: a experiência

de Campinas. *São Paulo em perspectiva*, vol. 4, n. 11, 1997. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_03.pdf>. Acesso em: 09/12/15.

SOUZA, Jessé; ARENARI, Brand. *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?*. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2010.

STAKE, Robert E. *The art of case study research*. Thousand Oaks, California: Sage, 1995.

STAMPINI, Marco; TORNAROLLI, Leopoldo. The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?. *Inter-American Development Bank, Policy Brief 185*, 2012. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/1448>>. Acesso em: 09/06/2016.

STANDING, Guy. Cash transfers: A review of the issues in India. Social Policy Working Paper Series – 1. Índia: Unicef, 2012. Disponível em: <http://www.guystanding.com/files/documents/Unicef_cash_transfers_India_published.pdf>. Acesso em: 09/08/15.

STANDING, Guy. From cash transfers to basic income: an unfolding Indian agenda. *Indian Journal of Labour Economics*, v. 57, n. 1, p. 111-137, 2014.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 127-44.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Economia: Imposto Negativo - A garantia de renda mínima. *Teoria e Debate*, nº 15, out., 1991. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/oquefazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/economia-imposto-negativo-garantia-de-renda>>. Acesso em: 02/05/16.

SUPLICY, Eduardo. *Programa de garantia de renda mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica de cidadania: a saída é pela porta. 7ª edição. São Paulo: Perseu Abramo; Cortez, 2013.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania*. Porto Alegre: L & PM Editores, vol. 501, 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Um diálogo com Milton Friedman sobre o imposto de renda negativo. In: Basic Income European Network VIII International Congress, 2000. Berlim. *Anais...* Berlim: BIEN, 2000.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil. In: BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades*. São Paulo: Pólis, p. 9-36, 1998.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press, 2004.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds.). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1998.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. Políticas Sociais – acompanhamento e análise. Ipea, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf>. Acesso em: 09/09/16.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua nova*, v. 58, p. 225-254, 2003.

TITMUSS, R. M. . *Essays on the Welfare State*. Surrey: Unwin Brothers, 1963.

TITMUSS, R. M. What is social policy?. In: LEIBFRIED, Stephan; MAU, Steffen. *Welfare states: Construction, deconstruction, reconstruction*. Edward Elgar Publishing, 2008. p. 138-147.

TREVISANI, Jorginete de Jesus Damião; BURLANDY, Luciene; JAIME, Patricia Constante. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do programa bolsa família. *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. 2, p. 492-509, 2012.

TRUJILLO, Andrés García. Social Policy in the Neoliberal Order: Conditional Cash Transfer Programmes as Mechanisms of Political Legitimacy in Latin America. In: MUTIS, Alicia Puyana; OKURO, Samwel Ong' wen (Eds.). *Strategies Against Poverty: Designs from the North and Alternatives from the South*. Buenos Aires: CLACSO, 1ª edição, 2011. p. 137- 160.

VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. *Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VAN PARIJS, Philippe *et al.* *Arguing for Basic Income. Ethical foundations for a radical reform*. Verso, 1992.

VAN PARIJS, Phillippe. Mas allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación. In: RAMÍREZ, Jorge Giraldo; ALONSO, Manuel Alberto. *Ciudadanía y Derechos Humanos Sociales*. Escuela Nacional Sindical, 2001. p. 221-250.

VAN DERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. *Renda básica de cidadania*. Editora Record, 2006.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de classificação do welfare state: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. *Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA*, v. 21, 2007.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, p. 23-33, 1998.

VIANNA, M. L. T. W. . Política Versus Economia: Notas Sobre Globalização, Estado e Bem-Estar. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANNA, M. L. T. W. (Orgs.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da modernização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

VILLATORO, Pablo. Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. In: Seminario Internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas, 2007. Brasília. *Anais...* Brasília: Seminario Internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Condicionadas, 2007.

VISCARDI, Pedro Ribeiro. Uma Análise Institucional das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. *Faces de Clío*. Vol. 2, n. 3, jan-jun de 2016. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/facesdeclio/edicoes-anteriores/vol-2-n-1-jan-jun-2016/>>. Acesso em: 09/10/16.

WILLIAMSON, O. . *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

WINKWORTH, Gail; WHITE, Michael. Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose Across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems. *Australian Journal of Public Administration*, v. 70, n. 1, p. 1-14, 2011.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Formação Bruta de Capital Fixo. *Ipea – desafios do desenvolvimento*. Edição 3, ano 1, out., 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2045:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 19/09/16.

WOOD, G.D. Informal security regimes: social policy and the search for a secure institutional landscape. In: GOUGH, Ian *et al.* *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2004.

YANNE, Karine; PEREIRA, Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. *Textos & Contextos*, v. 12, n. 1, p. 114-127, 2013.

ZEN, Eduardo Luiz; CORBUCCI, Paulo Roberto. O desafio de assegurar a educação básica de qualidade para todos no Brasil. In: Ipea. *Brasil em Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2011/livro_brasil_desenvolvimento2011_vol01.pdf>. Acesso em: 09/07/16.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ALVES, João Carlos Lima. O mito do declínio do Welfare State. *Emancipação*, v. 9, n. 2, p. 225-232, 2009.

APÊNDICE A - ROTEIROS DAS ENTREVISTAS.

Eduardo Suplicy

Há trabalhos que demonstram que a proposta do senhor foi de grande importância para a implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas. Qual foi o grau de influência do senhor na criação desse programa?

De acordo com declarações do senhor, constatou-se que a ideia sobre o Projeto de Lei do Senado número 80 sofreu influência de pensadores como Milton Friedman. Houve alguma influência de programas fomentados por agências multilaterais, tais como as redes de segurança, na formulação dessa proposta de renda mínima?

O Projeto de Lei do Senado (PLS) número 80, de sua autoria, foi aprovado por unanimidade no Senado. Por que a proposição não completou a sua votação na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados?

O senhor gostaria de acrescentar algo que pudesse contribuir para o escopo da pesquisa?

Martha Coelho de Souza

Em qual ano você iniciou a sua participação no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP? Em qual ano a sua participação foi encerrada?

Qual era o seu cargo?

Nos anos de 1997 e 1998, gestores do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP indicavam a ausência de intersetorialidade como o principal problema da política. Segundo Relatório de Gestão de 2002 da Secretaria de Assistência Municipal de Campinas, medidas foram tomadas para atingir esse objetivo. No âmbito da burocracia da Prefeitura de Campinas, houve algum tipo de resistência à atuação intersetorial?

Caso tenha havido resistência às ações intersetoriais, tal comportamento adveio de algum setor específico da Prefeitura?

Por que o acompanhamento psicossocial foi extinto no ano de 2002?

Até 2004, foi implantada uma nova lógica de operacionalização, com mais ênfase à intersetorialidade. Por que isso não foi realizado desde 2001?

Em sua opinião, o objetivo de reforçar a atuação intersetorial do programa estava mais relacionado às avaliações feitas pelos técnicos da política ou com as diretrizes do Plano Nacional de Assistência Social? Qual foi a maior influência para esse reforço da atuação intersetorial?

Você considerava o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP uma política emancipatória? Se não, por quê?

Para você, o caráter intersetorial do programa era condição para o caráter emancipatório do programa?

Rodrigo Coelho

Em qual ano você iniciou a sua participação no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP? Em qual ano a sua participação foi encerrada?

Qual era o seu cargo?

Nos anos de 1997 e 1998, gestores do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP indicavam a ausência de intersetorialidade como o principal problema da política. Segundo Relatório de Gestão de 2002 da Secretaria de Assistência Municipal de Campinas, medidas foram tomadas para atingir esse objetivo. No âmbito da burocracia da Prefeitura de Campinas, houve algum tipo de resistência à atuação intersetorial?

Caso tenha havido resistência às ações intersetoriais, tal comportamento adveio de algum setor específico da Prefeitura?

Por que o acompanhamento psicossocial foi extinto no ano de 2002?

Até 2004, foi implantada uma nova lógica de operacionalização, com mais ênfase à intersetorialidade. Por que isso não foi realizado desde 2001?

Em sua opinião, o objetivo de reforçar a atuação intersetorial do programa estava mais relacionado às avaliações feitas pelos técnicos da política ou com as diretrizes do Plano Nacional de Assistência Social? Qual foi a maior influência para esse reforço da atuação intersetorial?

Você considerava o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP uma política emancipatória? Se não, por quê?

Para você, o caráter intersetorial do programa era condição para o caráter emancipatório do programa?

Houve alguma mudança no PGRFM (de qualquer tipo) que tenha encontrado resistência dos servidores ou de algum setor da prefeitura?

Assistente Social

Em qual ano você iniciou a sua participação no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas/SP? Em qual ano a sua participação foi encerrada?

Qual era o seu cargo?

Havia dificuldades no encaminhamento dos beneficiários do PGRFM aos demais serviços da Prefeitura de Campinas?

Qual era o papel das Secretarias de Ação Regional?

Você diria que o PGRFM colocava em prática um modelo de gestão intersetorial? Se sim, havia algum tipo de dificuldade nesse processo?

Assistente Social 2

Em qual ano você iniciou a sua participação no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas/SP? Em qual ano a sua participação foi encerrada?

Qual era o seu cargo?

Nos anos de 1997 e 1998, gestores do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas/SP indicavam a ausência de intersetorialidade como o principal problema da política. Segundo Relatório de Gestão de 2002 da Secretaria de Assistência Municipal de Campinas, medidas foram tomadas para atingir esse objetivo. No âmbito da burocracia da Prefeitura de Campinas, durante a gestão petista, houve algum tipo de resistência à atuação intersetorial?

Havia algum setor específico da prefeitura que se opunha à proposta da intersetorialidade ou a opinião variava de acordo com o burocrata?

Você considera que antes de 2001 havia uma lógica intersetorial sendo aplicada ao PGRFM?

Quanto à implantação da lógica intersetorial, especificamente no Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, para você, essa lógica estava mais relacionada às ações comunitárias trazidas pelo governo do PT (2001) ou à influência do Programa Bolsa Família?

Você considera que, na prática, houve a implantação da intersetorialidade no PGRFM? Se sim, ela perdurou após o fim do governo petista?

As mudanças no PGRFM foram feitas sem mudanças na lei. As novas diretrizes eram estipuladas por quais instrumentos normativos? Portarias? Houve a completa substituição das diretrizes passadas, ou gradualmente a inserção de novas regras?

No governo de Antônio já havia a ideia de intersetorialidade enquanto diretriz, como existia no governo Izalene?

Como o fato de a nova gestora da pasta da Assistência Social valorizar mais a relação com as ONG's modificou a articulação intersetorial no PGRFM?

O desenho operacional do PGRFM no mandato do PT era a mesmo do mandato do PPB, em que os DRO eram responsáveis por implementar o PGRFM?

Quando foram implantados os CRAS e o que eles modificaram na ação do PGRFM?

Além do cargo de Secretária (o) da Assistência Social, quais outros cargos de gestão havia no governo municipal? Todos eles reproduziam as diretrizes do governo do município?

Regina Hirata

Durante qual período você participou do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP? Qual era o seu cargo?

Alguns autores destacam que o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas/SP era intersetorial desde o seu início. Você concordaria com essa afirmativa? Ou havia esta intenção, mas isso não era realizado na prática? Caso realmente existisse o objetivo de ser intersetorial, mas isso não fosse realizado na prática, qual seria o motivo?

Como ocorria a articulação intersetorial do PGRFM no mandato do PSDB? Havia essa articulação no âmbito regional? Isso era realizado por meio das Secretarias de Ação Regional?

Você acredita que, ainda nas gestões anteriores à petista (2001-2004), havia técnicos ou gestores favoráveis à articulação intersetorial no PGRFM?

Como era realizado o trabalho nas Secretarias de Ação Regional?

Sobre a atuação intersetorial no PGRFM, houve mudanças durante a gestão do PPB?

Dulce Maria Paula Souza

Durante o período em que você esteve na Prefeitura de Campinas, você diria que o grau de articulação entre os serviços no PGRFM era baixo, moderado ou forte?

Houve resistências no âmbito da burocracia na implantação de uma política intersetorial como o PGRFM?

Além das Secretarias de Ação Regionais, havia alguma outra forma pela qual a intersetorialidade era praticada no âmbito do PGRFM?

A extinção das Secretarias de Ação Regional enfraqueceu a articulação intersetorial no âmbito do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)?