



Universidade de Brasília

Gestão de Políticas Públicas - FACE

Ricardo Costa Fantacini

**A RETOMADA DA AÇÃO PÚBLICA DO NOVO PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA**

Brasília

2023

RICARDO COSTA FANTACINI

A retomada da Ação Pública do novo Programa Bolsa Família

Monografia de conclusão do Curso de Gestão de
Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Natasha Bravo
Cruz

Brasília

2023

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que lutam e vivem por uma democracia plena. À minha família, minha namorada, meus amigos e aos meus professores.

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar de outra forma que não fosse agradecendo meus pais, Luís e Karla, por todo apoio e inspiração, que me fizeram a pessoa que sou hoje. Sem dúvidas eles são o motivo da minha luta diária para tornar o mundo melhor, essa conquista é nossa. Em nome deles, agradeço a toda minha família pelo incentivo incondicional em momentos de alegria, tristeza e luta, em especial aos meus avós, Carlos Alberto, Paulina e Rita, além de meu irmão, João. Para além da minha família, gostaria de agradecer minha namorada, Valentina, por todo amor, carinho e companheirismo, que são fundamentais para a construção do sonho de uma vida na Capital Federal. Em nome dela, agradeço toda sua família pelos incontáveis ensinamentos.

É imprescindível também agradecer a todos os meus amigos, os de infância e os que vieram ao longo da vida, que foram capazes de contribuir com o meu caráter, me ensinando como ser um homem melhor a cada dia. Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer à minha orientadora, Profa. Dra. Fernanda Natasha, que me fez ver um outro mundo possível, por meio das políticas públicas participativas, em que a democracia é aperfeiçoada a cada dia, pela consolidação da interação entre múltiplos atores, envolvidos no processo da política pública, pelo reconhecimento da crescente complexificação dos problemas públicos, em nome dela, gostaria de agradecer a todos aqueles que colaboraram com essa pesquisa.

Para finalizar, não poderia deixar de agradecer a todos os professores que fizeram parte da minha formação ao longo dos anos, desde o ensino fundamental, na Escola Miró, passando pelo ensino médio, no Colégio Einstein, e, por último, naquela que eu considero uma das melhores e mais inclusivas universidades do Brasil, Universidade de Brasília. A UnB é a concretização de um sonho e esse trabalho resume tudo aquilo que mais amo e dedico minha vida, que é uma busca incansável por uma gestão pública mais democrática, visando melhorar a vida das pessoas sempre.

“Toda a história política tem sido a da luta do homem para realizar, na terra, o grande ideal de igualdade e fraternidade.” (GUIMARÃES, Ulysses. 1987. pág. 22)

RESUMO

Este trabalho busca elucidar, a partir da sociologia da ação pública, as dinâmicas interacionais entre atores, instituições, processos, representações sociais e resultados, no âmbito da retomada do novo Programa Bolsa Família (PBF) durante o terceiro governo Lula. Portanto, esse estudo propõe uma análise sobre o processo histórico de formação, descontinuidade e a retomada do PBF e como isso impactou no processo de ação pública, através da genealogia da ação pública. A pesquisa também busca construir uma cartografia da ação pública, focada nos fatores intermediários e controversos, tradicionalmente ignorados, que são centrais para a compreensão da constituição atual do programa. A execução da pesquisa se deu por meio de revisão de literatura, levantamento documental e imersão em pesquisa no âmbito da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), o que permitiu a realização de 3 entrevistas com gestores da ação pública e compreender o cotidiano do PBF. Além disso, o texto faz uma análise comparativa do programa e seus substitutos, ao longo dos anos.

Palavras-chave: Instrumentos de Ação Pública; Bolsa Família; Políticas Públicas; Cartografia; Assistência Social.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Regime e ciclo de influência sobre as políticas públicas de Muller.....	18
Quadro 2: Instrumentos normativos analisados.....	42
Quadro 3: Relação entre governos e dimensões da AP.....	49

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1: Pentágono da Ação Pública.....	16
Imagem 2: Pontos de Inflexão PBF.....	32
Imagem 3: Rede de atores na retomada do PBF.....	35
Imagem 4: Beneficiários que dizem viver sozinhos.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS

AP – Ação Pública

CadÚnico – Cadastro Único

CIT-SUAS – Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

DF – Distrito Federal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social

IGD – Índice de gestão Descentralizada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MP – Medida Provisória

PBF – Programa Bolsa Família

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PROCAD-SUAS – Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social

PT – Partido dos Trabalhadores

SAGICAD – Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TAR – Teoria Ator-Rede

TCU – Tribunal de Contas da União

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Contextualização	11
1.2 Pergunta de pesquisa	13
1.3 Objetivos	13
1.3.1 - Objetivo Geral.....	13
1.3.2 – Objetivos Específicos.....	13
1.4 Justificativa.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Ação pública	15
2.2 - Instrumentação da Ação Pública	19
2.3 - Assistência Social	20
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	22
3.1 Coleta de dados.....	22
3.2 Análise de Dados.....	24
4. RESULTADOS DA PESQUISA	26
4.1 - Genealogia da Ação Pública.....	26
4.2 - Cartografia da ação pública da reinserção do PBF.....	33
4.2.1 - Atores.....	33
4.2.2 – Instituições (instrumentos).....	36
4.2.2.1 – Análise das normas estruturantes.....	36
4.2.2.1.1 - Lei 10.836/2004 – Programa Bolsa Família.....	36
4.2.2.1.2 - Lei 13.982/2020 – Programa Auxílio Emergencial.....	38
4.2.2.1.3 - Lei 14.284/2021 – Programa Auxílio Brasil.....	49
4.2.2.1.4 - Lei 14.601/2023 – Novo Programa Bolsa Família.....	40
4.2.3 – Processos.....	42
4.2.3.1 – Relações interfederativas, transversais e participativas.....	43
4.2.4 – Referenciais Cognitivos.....	44
4.2.5 – Resultado das políticas.....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
6. REFERÊNCIAS	55
APÊNDICE	56

1. INTRODUÇÃO:

1.1 - Contextualização

Esta monografia tem o objetivo de compreender, a partir da sociologia política da ação pública, a retomada do novo Programa Bolsa Família (PBF). A pesquisa buscou ser inovadora, através da cartografia da ação pública, à medida em que analisa a restituição de um programa amplamente estudado, mas que passou por um processo de descontinuidade recente que influenciou a governança e alterou a história da política.

O estudo buscou colocar luz ao processo de reestruturação da política, durante o início do terceiro governo Lula, através da apresentação da genealogia dos processos instituintes do Programa. É importante elucidar, que o trabalho se deu a partir de uma análise focada nos fatores intermediários da ação pública. Assim, essa pesquisa se atenta, não apenas nos resultados da política, mas também considera a influência dos atores, processos, instituições (instrumentos) e representações sociais (Lascombes, Le Galèz, 2012), que influenciam a efetivação da ação pública, através da sua cartografia. Desse modo, o trabalho busca demonstrar uma cartografia da ação pública.

A pesquisa realizada foi majoritariamente documental, mas também foram aplicadas três entrevistas semiestruturadas e qualitativas, com gestores envolvidos. Este trabalho está dividido em quatro seções: introdução, referencial teórico, a metodologia e os resultados da pesquisa. A investigação acerca da ação pública se deu no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), focada na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A partir da secretaria foram analisados os demais atores que se relacionam no âmbito da gestão do programa. Assim, o trabalho se desenvolveu nos meses de abril a novembro de 2023, durante a Monografia e a Residência em Políticas Públicas, GPP/UnB.

A monografia tem por objetivo principal, compreender a retomada do Programa Bolsa Família, para isso, dois objetivos específicos foram determinados, são eles: a construção da genealogia da ação pública, ou seja, uma revisão histórica baseada nos pontos de inflexão, e a cartografia da ação pública através da identificação de atores, instituições, processos, representações sociais e resultados referentes ao programa. É importante explicitar que a abordagem da ação pública, propõe uma perspectiva

interacional de análise, cujo objetivo é superar o modelo tradicional de análise sequencial do ciclo de políticas públicas.

Isso se dá em um contexto em que são constatados diversos problemas na gestão pública tradicional que utilizam o modelo *top-down*, em que o gestor público é o único responsável pela tomada de decisão. Entre esses problemas, a inefetividade (ex. quando se passa um tempo entre a formulação e a execução e o plano já não condiz com a realidade), a ineficácia (ex. quando não atinge todo o público necessitado e não alcança o resultado esperado) e a ineficiência (ex. custo desmedido e pouco ganho coletivo), são três dos principais problemas na execução de uma política pública *top-down* (Lascoumes, Le Galès, 2012).

O conceito de ação pública defendido por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), entende a ação pública como a ampliação do conceito de política pública, onde o poder de tomada de decisão sai do monopólio dos atores estatais. Dessa forma, os autores criam uma noção que não se reduz a explicar processos e práticas, mas entende que as soluções dos problemas públicos envolvem a participação social. Assim, as políticas públicas não têm um fim nelas mesmas, mas carregam a capacidade de resolução de problemas coletivos, sendo a democracia sua própria base.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836/2004 durante o primeiro Governo Lula. O Programa foi formulado com o objetivo de ampliar a inclusão social e a redistribuição de renda. Ele foi elaborado como forma de fundir diversos programas sociais que eram subsidiados pelo Governo Federal, como: Bolsa Escola, Cadastro Único do Governo Federal, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Tudo isso, dentro de um Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Programa Fome Zero), que foi uma das principais bandeiras dos primeiros governos do PT. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2015).

O Programa Bolsa Família é uma política pública redistributiva que tem o objetivo de atender a parcela mais economicamente vulnerável da sociedade brasileira, população considerada pobre e extremamente pobre. Esse trabalho propõe uma análise sobre o processo histórico de formação, descontinuidade e a retomada do PBF a partir da genealogia, para entender como isso impactou no processo de ação pública proposto. Para além da genealogia, o trabalho propõe uma investigação minuciosa a partir de uma cartografia da ação pública para compreensão do processo de governança.

1.2 - Pergunta de pesquisa: Como se realizam as ações públicas relacionadas ao novo Programa Bolsa Família (PBF)?

1.3 - Objetivos:

1.3.1 - Objetivo Geral:

Compreender os processos da retomada da ação pública no Programa Bolsa Família, no terceiro Governo Lula.

1.3.2 - Objetivos específicos:

- Realizar a genealogia do PBF
- Realizar a cartografia da ação pública, através da análise de atores, instrumentos, processos, representações sociais e resultados.

1.4 - Justificativa:

De acordo com o parágrafo único do artigo 6º da Constituição Federal:

Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Desta forma, o Programa Bolsa Família pode ser considerado uma política permanente de transferência de renda, que não pode ser extinta sem um programa substituto. Por isso, o PBF e seus substitutos devem integrar a realidade do Estado brasileiro por tempo indeterminado, devido a extrema desigualdade econômica que coloca milhões de pessoas na miséria.

A pesquisa busca inovar a medida em que analisa o processo de reestruturação de uma política pública através de uma base teórica da sociologia da ação pública, das influências políticas e do processo histórico e normativo estruturante. O olhar para o processo, e não apenas para o resultado, a partir da cartografia da instrumentação, nos permite revelar possibilidades para incrementar e democratizar o programa, algo que está previsto nas normas da política pública.

Deve-se enfatizar a importância central que esse programa tem para política e para a sociedade, sendo considerada uma das maiores políticas de distribuição de renda e combate à desigualdade, do país. O principal objetivo externado pelo atual governo, é

acabar com a fome no Brasil, o que torna essencial uma investigação acerca do Programa Bolsa Família, em que o desenvolvimento social é considerado o “coração” do Governo. A prioridade que o governo Lula dá para o tema, reforça a necessidade de uma análise minuciosa sobre o processo de gestão da ação pública, buscando alcançar os objetivos traçados nas normas vigentes.

Por isso, se faz tão necessária uma pesquisa que estude os processos internos do Programa Bolsa Família compreendendo que “a realidade dos processos decisórios está bem afastada de um modelo de decisão racional” (Muller, 2018, p. 33). As pesquisas do Programa Bolsa Família são, em sua maioria, focadas nos impactos da política pública sobre a população. Poucas são as pesquisas que focam na análise de implementação por meio da abordagem sociológica da ação pública, que permite uma análise das interações e suas representações, com capacidade de verificar dinâmicas intersetoriais, transversais, federativas e participativas. Tais lentes permitirão ajudar a elucidar e propor melhorias no processo de governança do programa.

O governo Lula tem a proposta de ser um governo mais participativo e democrático focado na população de baixa renda, ou seja, um governo inclusivo que garanta direitos individuais e coletivos. Isso exige que a política seja feita na gestão, com instrumentos estratégicos, para que as tomadas de decisão se constituam no espaço da ação pública e de processos participativos. (Lucio, Daroit, Freitas, 2017). Assim, a pesquisa se relaciona com a necessidade de analisar, por meio de uma teoria participativa, como esses objetivos se aplicam à prática do Programa Bolsa Família, sugerindo alterações para melhorar o funcionamento e se aproximar da ideia de governo proposta durante a campanha eleitoral de 2022. Este estudo ainda busca sugerir modificações a fim de ampliar a democratização do processo de ação pública no PBF, aproximando o gestor da realidade, buscando evitar erros e distorções.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO:

O referencial teórico utilizado neste trabalho será dividido em três sessões, sendo elas: Ação Pública, Instrumentação e Revisão Teórica sobre Assistência Social no Brasil. Esta seção busca fazer uma revisão das discussões centrais que embasam esse estudo. Existem duas abordagens de ação pública que serão explicitadas, por serem centrais para esse trabalho, são elas: a abordagem instrumentalista de Lascoumes e Le Galès (2012) e a

abordagem cognitiva, definida por Pierre Muller (2018), ambas representantes da matriz francesa de análise de políticas públicas.

As teorias são complementares e serão utilizadas no trabalho de forma a buscar uma lente teórica compreensiva para a governança do novo Programa Bolsa Família. Ambas entendem que as decisões estatais não são neutras e que existe um complexo processo de interesses políticos divergentes que devem coexistir e serem respeitados, de modo a ampliar o processo democrático.

2.1 - Ação Pública

Há no setor público, diferentemente do que defende as teorias de gestão pública tradicionais, diversas ambiguidades, interesses contraditórios e meios imprevisíveis nos quais se dá a ação pública. Esses fatores colaboram para confrontar a teoria do “principal agente” e atestar os limites da teoria da escolha racional (Lascoumes, Le Galès, 2012). A racionalidade limitada do agente público, a sobreposição de papéis e a combinação complexa entre níveis de governo colocam sobre as políticas públicas práticas de relações de poder indissociáveis que são desconsideradas nos modelos de análise tradicional.

Esse cenário se dá em situações em que as legislações não conseguem reger todos os procedimentos e sobra espaço para uma atuação discricionária do gestor. Para isso, existem as regras de aplicação divididas em: normas de interpretação, normas de negociação e normas de resolução de conflitos (Lascoumes, Le Galès, 2012). Influenciar essas normas secundárias pode ser um fator decisivo na disputa de interesses contidos na ação pública, fator que raramente é contemplado nas análises tradicionais de implementação.

Esse trabalho tem o objetivo de analisar a ação pública do Programa Bolsa Família entendendo que não existe um “interesse comum” dominante e que, na verdade, a tomada de decisão nas políticas públicas envolve um conjunto de interesses divergentes. O “bem comum” aqui será entendido como a soma de interesses e preferências individuais no seio das sociedades pluralistas (Lascoumes, Le Galès, 2012).

O Pentágono das Políticas Públicas, na análise da ação pública, permite compreender quais são e como interagem atores, instituições, representações, processos e resultados, e como todos esses fatores combinados influenciam a ação. Podemos, então, considerar que entre os pilares de uma ação pública estão as normas, à medida em que

definem comportamentos e formas de participação, os instrumentos, constituídos por grupos que desenvolveram seus interesses e que utilizam as instituições a seu favor, e as imposições orçamentárias (criadora de interdependências e de disputas por um orçamento limitado).

Esses fatores participam com os atores da definição do processo, que não é neutro, mas sim orientado pelos valores dos mesmos atores, e produzem resultados, que serão observados nesse projeto, a partir da perspectiva da sociologia política da Ação Pública. Assim, o programa deve ser analisado buscando entender precisamente o funcionamento da

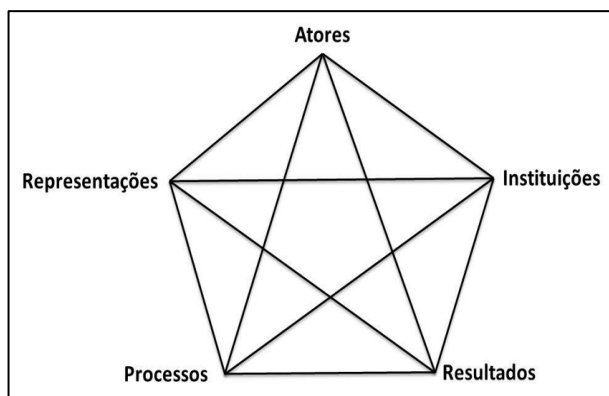


Figura 1: IMAGEM 1: PENTÁGONO DA AÇÃO PÚBLICA (Lascoumes, Le Galès, 2012).

burocracia em ação, as relações entre atores e seus sistemas de ação, o entendimento geral da sequência de etapas e, por fim, as interações entre dinâmicas e modelos de sustentação. Todos esses fatores combinados dão sentido à análise da ação pública (Lascoumes, Le Galès, 2012).

Um conceito fundacional para compreensão dos aspectos de análise desse trabalho é o conceito de governança. A governança é utilizada no âmbito da gestão, seja no Estado ou no mercado. Para esse trabalho, o conceito será compreendido dentro da multidisciplinaridade do campo das políticas públicas, como o conjunto de acordos que regem a relação entre a rede de atores, as instituições, os processos e as representações sociais vigentes na tomada de decisão. Por isso, Araújo define a partir de Lascoumes e Le Galés, “Portanto, em linhas gerais, uma forma possível é entender Governança como um processo de coordenação coletiva que envolve multi-atores políticos e sociais com objetivo de implementar ações públicas” (Lascoumes, Le Galès, 2012 apud Araújo 2022, pg. 23).

O conceito de governança aqui será entendido associado a democratização e a participação social, na busca de maior eficiência para o governo atrelada a inclusão de múltiplos atores no processo de tomada de decisão. De acordo com Bichir (2018), a governança aqui pode ser entendida como uma interação horizontal de atores dotados de autonomia que interagem através do sistema de governança multinível através de

dinâmicas de descentralização. Para observar os processos interacionais da assistência social na ação pública brasileira do Programa Bolsa Família, é necessário considerar na análise seus aspectos intersetoriais, participativos e interfederativos, definidos a partir de diversos autores.

Primeiramente, a intersetorialidade e transversalidade são conceitos muito usados, de diferentes formas e em diversas áreas da sociedade, como na política e no mundo acadêmico. Porém, a definição para intersetorialidade nesse trabalho está ligada ao princípio ação pública, por isso, é necessário compreender o conceito como “dispositivos, procedimentos e táticas de governo” (Cruz, 2020, p. 38). Nesse sentido, podemos considerar a transversalidade como um dispositivo capaz de gerar unicidade para o Estado, quando utilizado como ferramenta da ação pública, pela capacidade de articular uma rede de atores de diferentes áreas, que se relacionam na tomada de decisão e viabilização de iniciativas governamentais.

Já a participação social, faz parte do próprio conceito de democracia. No caso do PBF, a participação ocorre especialmente por meio dos conselhos de Assistência Social, desde os conselhos municipais e estaduais, que levam demandas até a instância de participação direta que é o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os conselhos de políticas públicas são órgãos colegiados, no caso da assistência social, de caráter deliberativo e organizados federativamente. Entendemos, como definido por Cruz (2020, p. 17), que “as instâncias conselhistas servem à participação democrática, fazem-no ao permitir o diálogo entre aqueles que estão fora do governo e os que estão dentro, num processo de disputa e colaboração na construção do Estado e da cidadania”.

Por fim, o conceito de relação interfederativa advém do federalismo brasileiro, ou seja, a separação de poderes entre União, Estados e Municípios. O federalismo foi definido com a Proclamação da República em 1889 e, mesmo com o processo histórico de regimes autoritários que buscam centralizar o poder, a Constituição de 1988, como princípio fundamental, em seu artigo 1º constatou: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal...” (Brasil, 1988). Assim, o conceito de relação federativa busca colocar luz, nesse trabalho, as relações que se dão em uma política pública que necessita da atuação conjunta dos diferentes níveis federativos. Isso se dá em um contexto em que há a crescente complexificação dos problemas públicos nas sociedades contemporâneas.

O federalismo brasileiro na política do SUAS é classificado por Abrucio (2023) como cooperativista, onde a União, os Estados e os Municípios interagem criando um sistema de governança complexo. Esse sistema funciona a partir da descentralização das atividades finalísticas para os municípios, com a coordenação sendo feita no âmbito nacional, a partir de mecanismos equalizadores de relações intergovernamentais e de participação social, como o CNAS e a CIT.

Para além dos conceitos fundamentais para o trabalho, existe também a necessidade de elucidarmos a ruptura ideológica entre os governos e como isso influencia o processo. Para isso, precisamos entender a Teoria dos Ciclos da Ação Pública, definidos por Muller. Cada ciclo é determinado por um referencial cognitivo, por um regime comercial, de globalização, de cidadania e de ação pública. Os ciclos são divididos entre: o ciclo liberal-industrial, o ciclo do Estado-Providência, o ciclo do Estado-empresa e, atualmente, o ciclo de governança-sustentável (Muller, 2018). A tabela resume cada ciclo e o regime que acompanhou seu período histórico.

Quadro 1: Regime e ciclo de influência sobre as políticas públicas de Muller

Regime / Ciclo	Regime comercial	Regime de globalização	Regime de cidadania	Regime de ação pública	Referencial Global
Ciclo Liberal industrial	Capitalismo Industrializado	Modelo Westphaliano	Cidadania de classe	Estado liberal	Referencial do não intervencionismo
Ciclo Estado Providência	Capitalismo organizado	Modelo bipolar	Cidadania Setorial	Estado intervencionista	Referencial Keynesiano
Ciclo Estado Empresa	Capitalismo financeiro	Mundialização	Cidadania individual	Estado gerencial	Referencial da eficiência política
Ciclo de Governança Sustentável	Capitalismo globalizado	Fragmentação	Cidadania em rede	Estado dessetorizado	Referencial da eficácia global

Fonte: Muller, 2018, p.83.

2.2 – Instrumentação da Ação Pública

Os instrumentos de uma ação pública são definidos por Les-ter Salomon (Salamon, 2002, apud Cruz 2020) como métodos institucionalizados de estruturação da ação pública. Buscando uma governança colaborativa, os instrumentos definem os papéis

dos atores e como eles se relacionam. Além de fazer regulações sociais, previsão de bens e serviços, garantias fiscais e leis de responsabilidade (Cruz, 2020). Ao avaliar os instrumentos, buscamos analisar quanto ele é direto, na capacidade coercitiva, qual a automaticidade, na capacidade de ser executado pela estrutura administrativa, e a visibilidade orçamentária, para compreender a efetividade nos resultados, eficiência nos custos e equidade de distribuição (Cruz, 2020).

Para além de Salomon, Lascoumes e Le Galès definem os instrumentos como um dispositivo social e técnico, que organiza as relações sociais do Estado e aqueles que ele se volta (Lascoumes, Le Galès, 2007 apud Cruz, 2020). Assim, a ação pública é moldada pelos instrumentos, que são dotados de valores políticos, por uma noção de regulação sustentadora, o que permite a materialização das políticas públicas do governo e a elucidação das dinâmicas políticas que as permeiam. A noção de elementos sustentadores está associada à legitimidade e politização do processo e, ao elucidar essas questões, é possível entender as táticas políticas e seus efeitos. No campo da ação pública, esses instrumentos de construção participativa são dialógicos e, como uma ação natural do processo, não excluem a incerteza (Cruz, 2020).

A coordenação dos dispositivos que operam os meios de intervenção, na ação pública, é fator determinante e central, analisado a partir das redes que o permeiam e o influenciam. Os instrumentos podem ser classificados em legislativos e regulamentares, econômicos e fiscais, convencional e indicativo, comunicacionais e informativos e, por fim, normas e padrões (Lascoumes, Le Galès, 2012). O primeiro instrumento importante de ser ressaltado são as normas (leis, decretos, estatutos, resoluções, planejamentos etc.). As normas são instrumentos que exprimem força entre os atores, com características fundamentalmente democráticas, técnicas e científicas, devido ao processo legislativo (Cruz, 2020).

Para além das normas, as ferramentas são outro instrumento central de análise. Esses dispositivos podem ser as dinâmicas organizacionais, reuniões, conferências, comissões, audiências públicas, entre outras. Para isso, o processo exige medidas organizacionais, que podem ser frequência de reunião, ordem e tempo de fala, critérios para ocupação de cargos e representação política, o que define outro instrumento ligado às ferramentas e que também presume relações de poder que devem ser analisadas em uma ação pública. Outros instrumentos, como os de caráter iniciativo, informativo e

comunicacional, não carregam a força legislativa, mas atuam para uma regulação flexível e na representação junto ao público (Cruz, 2020).

A operação desse conjunto de instrumentos será tratada como instrumentação da ação pública. A instrumentação materializa a ação governamental dando a possibilidade de compreender os processos e a organização existente, contribuindo para produzir significações, visibilidade e legitimidade junto à sociedade (Lascoumes, Le Galès, 2012; Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2021). Os instrumentos podem ser investigados de acordo com suas relações, em três dimensões: substrato técnico (referenciais setoriais mobilizados), filosofia de gestão (lógica de ação exprimida) e, por último, modelo organizacional (distribuição de papéis e cenários de atuação) (Cruz, 2020).

2.3 - Assistência Social

Por observarmos o principal programa dessa área no Brasil, essa seção busca apresentar linhas gerais da história e fundamentos da assistência social no Brasil. Historicamente, a assistência social tem uma forte ligação com o cristianismo. Foi com o pensamento cristão que se foi incorporada a dimensão de justiça social ao assistencialismo. Durante a Idade Média, com a ascensão da Igreja Católica e seu processo organizacional aliado à burguesia, o conceito voltou a se aproximar da ideia de caridade. Porém, com a Reforma Protestante e, posteriormente, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, houve a preocupação por parte dos Estados com propostas para equacionamento social por meio do Assistencialismo do Estado (Villanueva et al., 1999).

No Brasil, temos uma formação histórica com uma mentalidade escravagista, em que a prioridade do Estado nunca foi cuidar dos mais pobres, mas garantir a manutenção de privilégios dos mais ricos. Até os anos de 1930, pouco se avançou em relação aos direitos sociais no Brasil, mas com o processo de industrialização, o país passou a estabelecer um salário-mínimo e a consolidação das leis trabalhistas. Já na década de 1950 e no início da década de 1960, o Estado brasileiro passou a buscar avanços no sentido de atingir o Bem-estar Social, além disso, houve a consolidação da Lei Orgânica da Previdência Social e, quando a assistência social parece avançar no país, o Golpe Militar de 1964 interrompe abruptamente o processo, centralizando as decisões e desmobilizando a população. (Villanueva et al., 1999).

Nesse sentido, podemos considerar que a constituição de 1988 foi extraordinária. Apelidada de Constituição Cidadã, ela promoveu grandes avanços em relação à garantia

dos direitos fundamentais, que passaram a ser previstos em lei. Isso permitiu o desenvolvimento do tema da Assistência Social ligado à Seguridade Social. O conceito de seguridade carrega uma semântica de inclusão de qualquer indivíduo, esteja ele no mercado de trabalho ou não, ele está no rol de direitos providos pelo Estado. O tripé da Seguridade Social foi separado em: Saúde, Assistência Social e Previdência Social (Monnerat, Souza, 2011) e nele estão os fatores que são considerados direitos essenciais para todas as pessoas.

Hoje, a Assistência Social “é política de atenção e de defesa de direitos – o direito à sobrevivência em padrões éticos de dignidade construídos historicamente em uma dada sociedade” (Villanueva et al., 1999. PG.167). Por isso, o conceito de Assistência Social aqui será entendido na dimensão de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão, para além da ideia de caridade.

Então, foi somente com Itamar Franco a partir de 1993, após os direitos assegurados permanecerem mais de uma década como uma carta de intenções (Monnerat, Souza, 2011), que o Estado regulamentou políticas públicas assistencialistas, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93), que instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Essas políticas se desenvolveram de forma lenta durante os dois Governos de FHC (de 1994 a 2002), quando o Brasil somava mais de 41 milhões de pobres e 17 milhões extremamente pobres, fato que foi agravado pela política neoliberal do então governo (Villanueva et al., 1999).

Já nos primeiros anos de Governo Lula (2003-2004), as políticas assistencialistas passaram a ter papel fundamental no combate à desigualdade social no Brasil, com a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) foram determinantes para um desenvolvimento mais robusto da assistência social no Brasil, que já nasceu com uma estratégia de atuação intersetorial presente nos documentos oficiais e nos desenhos das próprias políticas (Monnerat, Souza, 2011).

Os programas passam a ter uma coordenação federativa, através de uma política nacional, baseada no desenvolvimento de três elementos: fortalecimento das capacidades locais, constituição de fóruns de pactuação e universalização do serviço (Abrucio et al.,

2022). Outra prova desse avanço foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Cadastro Único, que possibilitou uma governança interfederativa, no âmbito da assistência social no Brasil. Esses instrumentos também contribuíram para a criação do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas) e para o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Todos esses avanços culminaram nas Conferências Nacionais da Assistência Social, que é responsável por debater e deliberar sobre o Pacto de Aprimoramento do SUAS, com periodicidade quadrienal, que programa a assistência social brasileira. Desta forma, a assistência social se expandiu, a partir de 2004, durante 10 anos, através do Programa Bolsa Família, totalizando em 2014 um salto de 6 milhões para 14 milhões de beneficiários do programa (IPEA, 2019). Assim, a assistência social, estruturada pelos governos petistas:

refletiu o modelo de políticas sociais pautadas pela execução descentralizada de políticas públicas sob as bases de um federalismo cooperativo, em que se busca primordialmente a universalização e a igualdade de acesso”. (Abrucio, et al., 2022, pg. 246)

A assistência social e o PBF tiveram papel central nos 14 anos de governos do PT tendo resultados significativos, como a retirada do Brasil do Mapa da Fome. Em 2016, aconteceu o impeachment da presidente Dilma. Assume então Michel Temer e o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional 95/2016, o Teto de Gastos, que limitava a despesa do Governo com assistência social. Uma mudança na compreensão de Assistência Social passou a ser vigente no Brasil, pela quebra no referencial político vigente no país, retornado para uma visão que liga o assistencialismo a um favor e não a um direito passível de negociação (Abrucio et al., 2022).

3- METODOLOGIA DE PESQUISA:

3.1 - Coleta de dados:

O trabalho consistiu em uma pesquisa qualitativa, com o método de observação e análise documental. A coleta de dados foi feita em duas dimensões, com uma pesquisa qualitativa (por meio de entrevista semiestruturada), com a análise documental (do arcabouço legal e normativo estruturante do Programa Bolsa Família).

Primeiramente, a pesquisa foi qualitativa com 3 entrevistas semiestruturadas, aplicada para gestores da Secretaria Nacional de Renda Cidadã, da Secretaria Nacional

do Cadastro Único e um representante do Conselho Nacional Gestores Municipais. Buscando obter uma visão geral da dinâmica da ação pública internamente no Ministério do Desenvolvimento Social e em suas outras instâncias participativas. A entrevista semiestruturada consiste em um modelo flexível, onde o roteiro foi adaptado de acordo com a necessidade da investigação para cada entrevistado. O roteiro de cada entrevista foi feito com foco na investigação acerca das dinâmicas, percepções e relações de cada ator entrevistado.

Por sua vez, o arcabouço legal e normativo são os instrumentos estruturantes que foram analisados. Esses instrumentos incluem a Lei orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/93, e a legislação básica do primeiro Programa Bolsa Família, composta pela Lei 10.836/04 (instituiu o Programa Bolsa Família), o Decreto Nº 5.209 de 2004, o Decreto Nº 7.788 de 2012, a Portaria GM/MDS Nº 246 de 2005, as Portarias nº 246, nº 360 e nº 555 de 2005. Além disso, temos a Portaria nº 341 de 2008, as Portarias nº 256, nº 617 nº 754 de 2010, a Portaria nº251 de 2012, a Portaria nº 251 de 2012 e a Portaria nº 81 de 2015.

Além do arcabouço legal estruturante do Programa Bolsa Família, temos a legislação básica do Cadastro Único, representado pelo Decreto 6.135 de 2007, Portaria nº177 de 2011, Portaria nº10 de 2012, instrução normativa nº 2/SENARC/MDS de 2011 e a Portaria nº 94 de 2013. Também foi analisada as leis e normas que instauraram o novo Programa Bolsa Família, através da MP 1164/2023 e da Lei 14.601/23 e, por fim, a análise do Decreto 11.566/2023 (de regulamentação do PBF reeditado). Além das normas estruturantes do Programa Auxílio Emergencial, central para a compreensão da descontinuidade programática.

Para além dos projetos de lei, também foi analisado o Plano Brasil sem Miséria (BSM). Outros documentos, como o “Guia para acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família”, “Norma Operacional Básica – SUAS”, a Lei 14.284/21 (instituiu o Auxílio Brasil), o Decreto 11.016/22 (do Cadastro Único editado por Bolsonaro), se destacam entre os documentos mobilizados para esse estudo.

Para além do levantamento e do arcabouço legal, será estabelecido o método de cartografia, utilizado para identificar os atores, processos, instituições, representações e resultados da ação pública relacionada ao PBF, com o objetivo de identificar as ambiguidades que geram dificuldade no processo. De acordo com Bruno Latour (2004),

a teoria ator-rede consiste em um método de observação e análise das controvérsias de uma ação pública - “apenas observe e descreva controvérsias”. Para além de Latour, Tommaso Venturini (2009) explica que esse instrumento não necessita de um método minimalista, porém torna a observação mais lenta e pesada ao juntar as palavras “apenas” e “controvérsias”.

A palavra *just* (apenas) trazida por Latour parece simples, mas indica que o pesquisador deve: não se restringir a uma teoria ou metodologia apenas, fazer a observação pela maior quantidade de perspectivas possíveis e escutar cuidadosamente aos atores envolvidos (Latour, 1999, 2004 apud Venturini, 2009). Já a palavra “controvérsia” é definida como situações em que os autores discordam, que não estão fechadas. A palavra exige que o pesquisador considere não apenas os atores humanos, mas fatores econômicos, institucionais e técnicos que fazem parte do processo. Assim, o conceito desnuda as dinâmicas sociais que incluem principalmente o debate e o conflito, não reduzindo a pesquisa a apenas uma pergunta. Por isso, devemos entender a cartografia das controvérsias como uma observação dos atores-redes onde há uma negociação entre laços e surgimento de novas redes de influência. Assim, o método busca tornar a observação mais lenta e detalhista as controvérsias, essenciais para o processo. (Latour, 1999, 2004 apud Venturini, 2009). Essa abordagem é importante para promover uma análise densa da ação pública.

3.2 - Análise de dados:

A análise dos dados foi feita através da genealogia e da cartografia da ação pública. Primeiramente, o termo “genealogia” foi criado por Nietzsche, posteriormente, definido por Foucault e explicado por Rogério Faé “como uma metodologia que visa analisar o poder em seu contexto prático... fazendo análise histórica das condições políticas” (Faé, 2004). É importante compreender que Foucault supera o modelo de interpretação da história tradicional, em que o historiador se coloca como neutro. A genealogia como metodologia propõe que o pesquisador deve considerar duas sujeições inerentes aos seres humanos, que são: cada indivíduo tem a sua exigência do poder e cada um deles tem uma identidade.

A construção histórica se dá através de práticas discursivas que “emergem em meio a um jogo de forças que se atualizam a cada nova relação... e não de maneira linearmente evolutiva” (Faé, 2004). Assim, a genealogia como metodologia busca

entender a origem dos saberes através das condições externas, fatos apagados pela história tradicional, mas que são centrais para compreensão do todo. Essa metodologia propõe uma análise das descontinuidades e dos acasos, entendendo que até a própria “essência das coisas” advém de uma construção social. Tudo isso em um contexto em que saberes, conhecimentos e ciências foram hierarquizados buscando desqualificar e qualificar pessoas (Foucault, 1979).

Podemos compreender a genealogia como o ponto de encontro entre o corpo e a história, onde os fatores políticos, históricos e discursivos influenciam a realidade. Isso vai ao encontro da teoria da ação pública, à medida em que nos atentamos aos fatores secundários, que influenciam diretamente o produto (Foucault, 1977).

Para além da construção genealógica da ação pública, esse trabalho utilizou a Cartografia para analisar a rede de atores, instrumentos, processos e referenciais, que influenciam o Programa Bolsa Família. O mapeamento produziu a possibilidade de visualização das redes e suas influências sobre a tomada de decisão, a partir das controvérsias.

Para melhor compreender a Cartografia, se faz necessário explicitar a Teoria do Ator-Rede (TAR), *Actor-Network Theory (ANT)*, que é definida por Bruno Latour (2012) através da percepção das desigualdades que moldam a sociedade. Entender que as interações sociais são constituídas de hierarquias assimétricas e que elas exercem um papel central nas tomadas de decisão, são fatores fundamentais para a TAR e decisivos para a Cartografia da ação pública presente. Portanto, a genealogia apresenta o passado que fundamenta o Programa, enquanto a cartografia permite uma fotografia do presente.

Outra questão central para a teoria de Bruno Latour (2012) é que não são somente as pessoas que são analisadas. Os objetos, aqui nesse trabalho, entendidos como instrumentos, tecnologias e ideias, são centrais para a compreensão das relações humanas, à medida em que moldam e refletem as ações. O mecanismo proposto pela TAR busca identificar os padrões dos atores, que, de acordo com Latour, são aqueles ou aquilo, que podem se associar e formar uma rede (Silva, 2022).

É importante ressaltar que Latour (2012), a partir da desconstrução do conceito de “social”, entende as relações como mutáveis e, no campo da esfera social, ou seja, podem ser alteradas através da infinidade de atores e suas múltiplas conexões. Por fim, se faz necessário definir o conceito de “tradução” defendido por Bruno Latour como o fator

indutor da coexistência de dois mediadores, que possibilita sua interação e torna rastreável suas conexões (Silva, 2022).

Por sua vez, a Cartografia das Controvérsias é definida por Tommaso Venturini (2010), através da TAR, como um método de análise que visa mapear e visualizar as complexas redes de atores e objetos, que influenciam determinada ação e geram controvérsias. A teoria propõe uma visualização de redes que elucidam as interações através da identificação de argumentos, que são as narrativas usadas pelos atores que estão envolvidos no processo.

Desta forma, buscando os pontos de inflexão, que ainda não possuem um consenso, as controvérsias são colocadas em destaque e a rede de alianças e oposições são evidenciadas, influenciando o processo da ação pública. Nesse sentido, a TAR permite que possamos compreender as relações mais recentes através das conexões e articulações passadas (Silva, 2022).

Desta forma, a Cartografia da representa um cenário atual do programa, complementando a proposta da genealogia, e busca descrever como os atores, instituições, processos, representações sociais e resultados se relacionam e influenciam o processo de governança da ação pública e suas mudanças.

4 – RESULTADOS DA PESQUISA:

4.1 - Genealogia da Ação Pública do PBF

Desde 1988, o artigo 6º da Constituição Federal determina que é direito social a assistência aos desamparados. Assim, a genealogia da ação pública do novo Programa Bolsa Família começa a partir de um conjunto de esforços governamentais para consolidação de uma política assistencialista. Podemos identificar o Governo de Fernando Henrique Cardoso como o primeiro a estruturar programas mais robustos nesse sentido, desta forma ele criou o Programa Bolsa Escola (1999), o Programa Auxílio Gás (2000) e o Programa Bolsa Alimentação (2001). Foi em 2001 também que o Governo de FHC instituiu um protótipo do Cadastro Único como ferramenta de cadastro do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação. Por fim, buscando se afastar de um caráter clientelista que a assistência social historicamente incorporou no Brasil, o governo instituiu o “Cartão

Cidadão”, ligado diretamente à Caixa Econômica Federal, que garantiu maior impessoalidade e isonomia (Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2013).

Já em 2003, no primeiro ano de Governo Lula, existe a criação do Programa Bolsa Família. Essa primeira versão do Programa, que perdurou até 2021, teve tamanho sucesso na política que seu modelo não conseguiu ser extinguido, independentemente do governo vigente. Assim, em 2021, houve a inclusão no artigo sexto da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 114 de 2021, que prevê: todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica mínima familiar.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei nº 10.836/2004, durante o primeiro Governo Lula. Foi formulado com o objetivo de ampliar a inclusão social e a redistribuição de renda. O PBF foi elaborado como forma de fundir diversos programas sociais que eram subsidiados pelo Governo Federal, como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Esse programa se deu dentro de um Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Programa Fome Zero), que foi uma das principais bandeiras dos primeiros governos do PT. (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, 2015).

Desde 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, foi instituído o Conselho Nacional de Assistência Social e, desde 2007, foi criado o Conselho Intergestores Tripartite, CIT-SUAS, a partir do modelo da área da saúde, CIT-SUS. Essas instâncias de participação e controle são parte fundamental do processo de governança do programa. Assim, desde os primeiros anos, o programa já demonstra um caráter fundamentalmente interfederativo, como parte do controle social e da gestão descentralizada proposta (Brasil, 1993, 2007).

O programa, inicialmente, exigia que o beneficiário tivesse uma renda mensal per capita de até 154 reais e, por meio do Cadastro Único do Governo Federal, as famílias tinham direito a receber um valor médio de cerca de 170 reais. O PBF exigia uma série de condições para os beneficiários terem acesso ao programa, como: as crianças com até 7 anos de idade deveriam estar com o calendário vacinal em dia, as gestantes deveriam fazer o acompanhamento pré-natal e os filhos de 6 a 15 anos deveriam ter presença mínima de 85% das aulas, enquanto os adolescentes de 16 e 17 anos deveriam estar matriculados na escola e com presença mínima de 75%. Todos esses fatores combinados davam ao programa uma possibilidade robusta de exigir dos beneficiários uma contrapartida ligada ao melhoramento da educação e da saúde básica da população, o que

fez o programa obter reconhecimento internacional. (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, 2015).

O primeiro PBF era dividido em quatro categorias de público beneficiário, sendo elas: o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos, o benefício variável, vinculado ao adolescente e concedido às famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos frequentando a escola e o benefício para superação da extrema pobreza, concedido a famílias com renda média per capita de até 77 reais por mês. (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, 2015).

Para além dos valores e das condicionalidades é importante ressaltar que havia um projeto de governo, durante os governos do PT, que visava a redução da desigualdade social no país. Por isso, o governo Dilma atingiu o maior valor médio de benefício por família, até 2021, com um valor de 245 reais. (Waltenberg, 2021). Assim, em 2010, o Partido dos Trabalhadores emplaca Dilma Rousseff como a presidente do Brasil. Naturalmente o Programa Bolsa Família, considerado um dos grandes feitos do Governo Lula, tem ampla continuidade. A estrutura principal do Programa foi mantida e houve alguns ajustes operacionais até 2016. Em 2016, aconteceu o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e uma mudança abrupta em relação à representação social de seu vice e sucessor, o ex-presidente Michel Temer.

Com Temer, a representação social vigente no poder era bastante ligada a uma governança gerencialista, com valorização da cidadania individual e a busca por eficiência e eficácia (Carneiro, Araújo, De Araújo, 2019). Assim, houve um movimento por parte do Governo Federal de amplos cortes nos gastos públicos e uma política mais voltada para o mercado. Nessa época houve o maior corte de famílias beneficiadas do PBF, desde a sua criação, somando mais de 935 mil núcleos familiares excluídos do Programa entre os anos de 2017 e 2018. Mesmo assim, o Programa seguia atendendo mais 13 milhões de pessoas pagando um valor médio de 177 reais por família e transferindo um total de R\$2,44 bilhões de reais (Congresso em Foco, 2018). Ou seja, mesmo com uma representação social diferente no poder, os efeitos do programa na sociedade brasileira o mantiveram em funcionamento até 2021.

Para além do primeiro Programa Bolsa Família, em 2019 Jair Bolsonaro assume a Presidência da República e passa por um dos momentos mais sensíveis vividos pela população mundial no século XXI: a pandemia de Covid-19. A pandemia enfatizou os problemas sociais brasileiros, recolocando o país no mapa da fome e uma parcela considerável da população foi empurrada novamente para a pobreza e extrema pobreza. Bolsonaro carregava uma representação social também gerencialista, individual e voltada ao mercado, assim como seu antecessor. Porém, além disso, o governo detinha uma postura autoritarista, de extrema violência contra seus adversários políticos. Assim, houve grandes esforços para acabar com legados das gestões petistas. Sua gestão também foi classificada como iliberal (Idoeta, 2019).

Nesse contexto, de um governo com representação social voltada ao mercado, que tinha uma postura de, contra o principal partido de oposição e em um cenário em que as desigualdades sociais foram acentuadas. O governo Bolsonaro criou em 2021 o Programa Auxílio Emergencial. Essa mudança de rótulo foi a grande quebra no Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial alterou uma série de fatores estruturantes do programa anterior que desconfiguraram toda a lógica assistencial construída ao redor do PBF pelos governos petistas. Desta forma, as excepcionalidades expostas forçaram o governo Bolsonaro a fazer uma expansão dos gastos com seguridade social, que passaram dos 60 bilhões somente no antigo Ministério da Cidadania, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal.

Essa expansão de gastos com seguridade durante a pandemia, se deu em parte por meio da Lei 13.982/2020 (Auxílio Emergencial), acontecendo de forma abrupta e desorganizada, de acordo com os entrevistados. Primeiro, o programa era definido como temporário, assim seguiu sendo operacionalizado pelo então Ministério da Cidadania (equivalente ao Ministério do Desenvolvimento Social), mas com contratação temporária de funcionários para operarem o programa. A estrutura organizacional, até então vigente do PBF, foi desfeita. Além disso, houve a retirada das condicionalidades do PBF ligadas a educação e saúde, apenas se mantendo o critério econômico de acesso ao benefício. (Brasil, 2020)

Por último, o Cadastro Único foi inteiramente alterado, modificando o modo de registro de beneficiários, os registros familiares passaram para registros individuais, pois já não se fazia o cruzamento de dados necessários para manter o caráter familiar do registro, de acordo com a gestora da SAGICAD entrevistada. É importante pontuar que a

MP apresentada pelo governo previa um benefício de 250 reais por pessoa, mas o Congresso Nacional ampliou o benefício para 600 reais.

O Programa Auxílio Emergencial era de caráter excepcional enquanto perdurasse a pandemia. Assim, em dezembro de 2021 houve a instituição do Programa Auxílio Brasil, de caráter permanente e que revogou de fato a Lei 10.836/2004, que instituiu o primeiro Programa Bolsa Família. O Auxílio Brasil seguia a intenção do líder do executivo, à época, em descontinuar os programas das gestões do PT, porém em termos de conteúdo o programa tinha diversas semelhanças daquele conteúdo das leis do primeiro PBF, como por exemplo a volta das condicionalidades. (Brasil, 2021)

A principal ferramenta de gestão do PBF que geria essas condicionalidades, o Cadastro Único, havia sido alterada na sua lógica de operação durante o Auxílio Emergencial, permitindo o cadastramento de mais de uma pessoa da mesma família. Assim, o número de cadastros individuais cresceu de forma exponencial, incluindo 5,7 milhões de “famílias” em 2022 (Figueiredo, 2022).

Desta forma, quando esse cadastro desconfigurado do Auxílio Emergencial foi utilizado para o Auxílio Brasil, houve o comprometimento do programa em diversos aspectos. Recursos federais enviados indevidamente para milhares de beneficiários, a necessidade de reconfiguração estrutural dos municípios para atender a nova demanda de beneficiários e o aumento da fila de espera para aquelas famílias que tinham direito a receber os benefícios pela renda, de acordo com a gestora da SAGICAD entrevistada.

Há a necessidade de ressaltar que houve, durante o governo Bolsonaro, uma mudança central na gestão dos programas. Inicialmente, o primeiro Programa Bolsa Família era gerido pelo Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, presidido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e composto pelos ministérios da Saúde, Educação, Planejamento, Fazenda e Casa Civil, além da Caixa Econômica Federal. Esse conselho tinha um caráter fundamentalmente intersetorial. Por outro lado, o ponto de inflexão advindo do governo Bolsonaro extinguiu essa estrutura, concentrando a tomada de decisão no antigo Ministério da Cidadania, atual Ministério do Desenvolvimento Social, mais especificamente na SENARC. (Brasil, 2021).

Finalmente, é nesse contexto em que o novo Programa Bolsa Família é criado. É importante ressaltar que o Programa foi constituído a partir de toda essa construção histórica de diferentes representações sociais e redes de atores que influenciaram o

processo da ação pública em um processo incremental. Assim, o novo Programa Bolsa Família no terceiro governo Lula começou com a aprovação da Lei de Conversão nº 11/2023, transformada na Lei 14.601/2023 e regulamentada pelo Decreto nº 11.566, de 16 de junho de 2023.

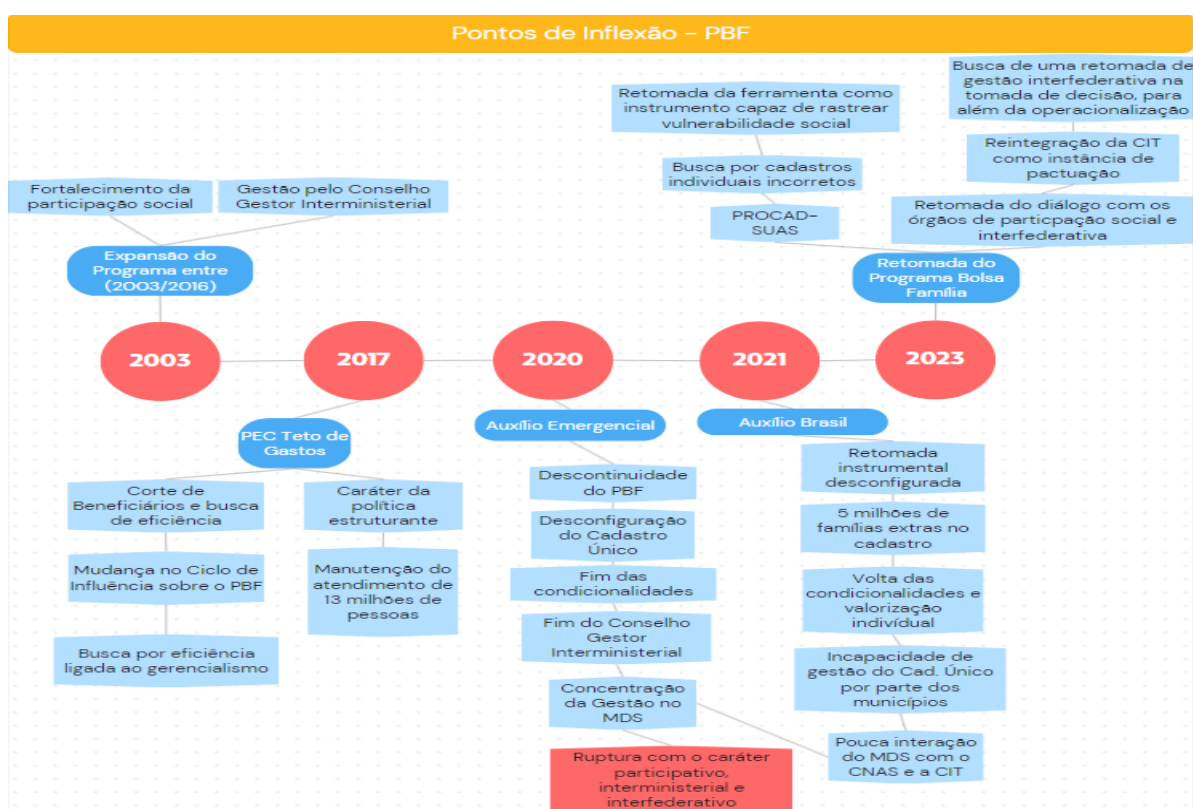
O novo PBF voltou a ser prioridade na agenda do Governo Federal. Porém, o processo histórico de modificações do programa implicou dificuldades, ou pontos de inflexão, para a ação pública. Entre os principais desafios na instauração do novo Programa Bolsa Família estava a completa desorganização da ferramenta do Cadastro Único. Houve então o lançamento do Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único da Assistência Social (PROCAD-SUAS), que foi um plano de reorganização do Cadastro Único focado na verificação dos cadastros unipessoais e a busca ativa por famílias beneficiárias marginalizadas, como ribeirinhos, quilombolas, ciganos, indígenas e populações de rua, que estavam fora do cadastro, através da Portaria MDS nº 871, de 29 de março de 2023. (Brasil, 2023)

Assim, se deu o início de um movimento de revisitação a 8 milhões de cadastros unipessoais, pela suspeita de desmembramento familiar nos cadastros para acesso do benefício, feitos durante o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil. A SAGICAD, secretaria responsável pelo Cad. Único, por sua vez, voltou a utilizar uma ferramenta chamada “Povoamento” para cruzar dados a cada três meses os dados, identificando a renda das famílias ao longo do tempo. Assim, o Cadastro Único voltou a captar essa informação para atualizar os benefícios, ajustando as falhas do instrumento da ação pública, gerado pela má gestão anterior, como descreveu a gestora da SAGICAD entrevistada.

Essa desorganização do Cadastro Único ainda gerou problemas para a gestão do novo Programa Bolsa Família, no sentido de que a ampliação de benefícios pela antiga gestão, com a utilização sem critérios do instrumento do Cadastro Único, gerou uma situação em que algumas famílias pudessem receber mais benefícios, registrados como unipessoais, aumentando a renda familiar e produzindo uma situação irreal para o beneficiário. A correção desse problema gera uma menor renda para essas famílias, ou seja, a falta de critério levou mais dinheiro para certas famílias e a retirada desses benefícios podem expor ainda mais esses beneficiários a situações de vulnerabilidade social. Essa questão também passou a ser central para a gestão do novo Programa Bolsa Família, como apontou a gestora da SAGICAD entrevistada.

Para além do Cadastro Único, houve uma mudança em relação a representação social no comando do Governo Federal, isso fez com que a lógica do acompanhamento de perto pela assistência social para atender aquelas famílias mais vulneráveis, beneficiárias do programa e rastreáveis pelas condicionalidades, retornasse. Assim, o programa voltou a prezar mais pela condição humana do público-alvo, do que pela eficiência proposta e mal executada durante a gestão Bolsonaro. Por fim, a representação social presente na nova gestão possibilitou maior envolvimento da CIT e da CNAS na tomada de decisão do novo PBF. Algo que não acontecia no governo anterior, apesar de existirem os mesmos órgãos colegiados responsáveis pela tomada de decisão e fiscalização do programa, como afirmou o representante do CONGEMAS entrevistado.

Figura 2: Pontos de inflexão PBF



Fonte: Produção autoral.

4.2 – Cartografia da ação pública

A cartografia se propõe a fazer uma análise detalhada dos atores, instituições, processos, representações sociais e resultados, a partir dos pontos de inflexão que impactam sobre a continuidade do Programa Bolsa Família. Atrelado a isso, a

instrumentação tem o papel fundamental para o mapeamento das dificuldades encontradas pelo programa, relatada pelos gestores entrevistados.

4.2.1 - Atores:

De acordo com a sociologia da ação pública, os atores atuam em rede, de forma a se relacionarem com interesses diversos e muitas vezes antagônicos, que atuam sobre a tomada de decisão da política pública. Em suma, os atores envolvidos no cotidiano do programa são representantes da sociedade civil, gestores federais, estaduais e municipais envolvidos nos órgãos representativos e no poder executivo.

Os atores do Programa Bolsa Família estão em diversas instâncias governamentais. Primeiramente, o Conselho Nacional de Assistência Social foi instituído a partir da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Ele define as diretrizes e os objetivos a serem seguidos pela assistência social e, conseqüentemente, também pelo PBF. O Conselho é composto por representação popular de 50%, assim, são 18 membros sendo 9 deles da sociedade civil. A participação social ocorre por meio de representantes estaduais que trazem as demandas dos Conselhos Municipais de Assistência Social. O PBF é apenas um dos diversos temas tratados sobre assistência social nas reuniões.

Assim, outro órgão colegiado tomador de decisão é a Comissão Intergestores Tripartite – SUAS. A comissão é composta por 1/3 dos representantes do Governo Federal, entre eles, os secretários da SENARC, SNAS e SAGICAD. Além disso, 1/3 dos representantes são dos Estados representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS) e 1/3 dos representantes são dos Municípios representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).

A comissão é um espaço de articulação e formação de consensos, para expressão de demandas dos três níveis federativos. Na CIT são tratadas questões estratégicas e operacionais de gestão, que serão executadas pelos gestores da assistência social responsáveis pela ação pública. Por fim, a CIT é uma instância de pactuação de mecanismos e estabelece acordos operacionais e procedimentais, concretizando uma Gestão Descentralizada mais robusta.

Há ainda reuniões entre membros dessas três secretarias centrais para o programa e membros no Ministério da Saúde e Ministério da Educação para tratar sobre assuntos

cotidianos do programa. A nível de Ministério do Desenvolvimento Social, os principais atores são: o Ministro, primeiro tomador de decisão, seguido pela Secretária da SENARC, que em conjunto com os secretários da SNAS e da SAGICAD atuam de forma a apoiar as tomadas de decisão.

É importante ressaltar que existe uma atuação em rede representada por um controle social e interfederativo que o CNAS e a CIT exercem sobre a ação pública. A CIT é um órgão que busca gerar acordos entre os três níveis da federação para validar as decisões junto à CNAS, que impõe a participação e controle social. Porém, esses órgãos se relacionam, dentro do Programa Bolsa Família, com Ministério do Desenvolvimento Social no âmbito da tomada de decisão e da gestão. Assim, existe a necessidade de uma vontade política por parte do Poder Executivo para acatar as decisões e recomendações, principalmente da CIT.

Nesse novo governo Lula foi possível constatar que existe uma ampla comunicação do executivo para com o conselho e a comissão, buscando melhorar o processo de operacionalização da ação pública e aproximando os tomadores de decisão dos Estados, Municípios e da população. Esses instrumentos de gestão participativa e descentralizada funcionam, porém, dependem de vontade política por parte do executivo vigente, na hora de tomar a decisão.

Por outro lado, o Programa Auxílio Brasil, do governo Bolsonaro, dispunha das mesmas ferramentas de controle e participação social e interfederativa, porém essa participação conjunta dependia da vontade do executivo em atender as demandas e levar as decisões para serem tomadas em colegiado. Quando não há vontade política em atender os outros atores envolvidos na gestão, o Programa se mostra mais frágil para definir critérios alcançáveis pela população para liberação do auxílio e com mais dificuldades na solução de problemas cotidianos da gestão do programa. Por isso, uma gestão participativa é capaz de solucionar tais problemas e aproximar os gestores do cotidiano do público beneficiário.

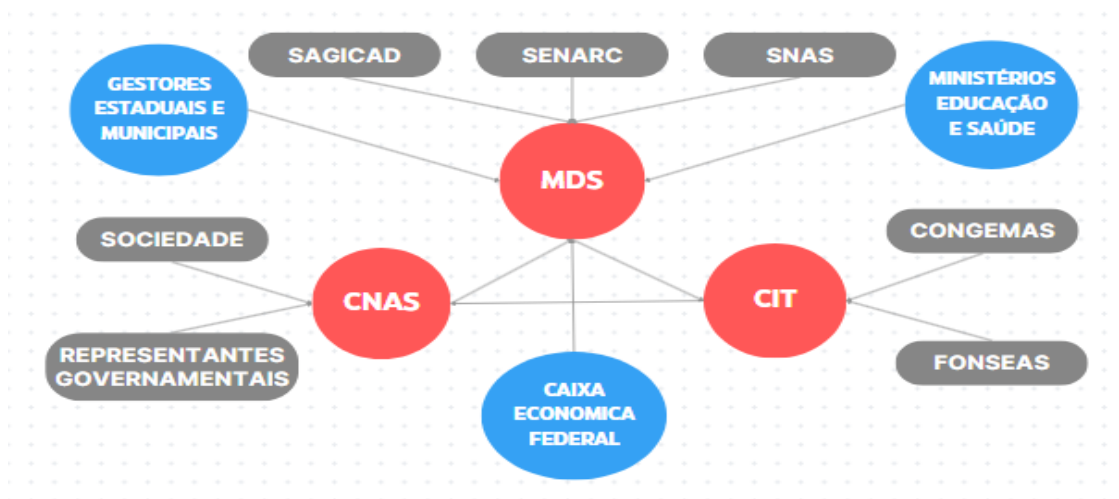
Os atores e as instituições são centrais para ilustrar aquilo que os entrevistados relataram, pois apesar das instâncias de participação e controle social serem as mesmas, normativamente desde 2019, o executivo foi capaz de atuar sem considerar os alertas feitos pelos atores membros dos órgãos representativos, quanto aos grandes problemas enfrentados, principalmente pelo Cadastro Único. De acordo com as entrevistas com o

representante do CONGEMAS, os representantes dos municípios alertaram para o número de registros familiares terem se multiplicado e pela desconfiguração da ferramenta durante o Auxílio Emergencial. Cadastros unipessoais que migraram para o Cadastro Único criaram um enorme problema para o instrumento da política, para as gestões municipais, que são responsáveis por verificar e atender os cadastrados em sua região e não tinham capacidade material para suportar a nova demanda.

Assim, os atores principais da gestão do programa, são:

- Conselho de Assistência Social - CNAS
- Comissão Intergestores Tripartite SUAS – CIT-SUAS
- Ministério do Desenvolvimento Social - MDS
 - Secretária Nacional de Renda Cidadã - SENARC
 - Chefia de Gabinete SENARC
 - Gerente de Projeto
 - Coordenação de Gestão Descentralizada
 - Departamento de Benefícios
 - Departamento de Operações
 - Departamento de Condicionalidades
 - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único - SAGICAD
 - Departamento de Operações
 - Departamento de Gestão
 - Secretaria Nacional de Assistência Social
 - Ouvidoria
- Ministério da Saúde
- Ministério da Educação
- Caixa Econômica Federal
- Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS
- Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS
- Gestores estaduais
- Gestores municipais

Figura 3: Rede de Atores na Retomada do PBF



Fonte: Produção autoral.

4.2.2 - Instituições: instrumentos

Em relação às instituições, entendida na teoria da ação pública como os instrumentos disponíveis aos atores, foi feita uma pesquisa voltada à análise dos projetos de lei estruturantes do primeiro Programa Bolsa Família, do Programa Auxílio Emergencial, do Programa Auxílio Brasil e do novo Programa Bolsa Família. Além disso, outros decretos, portarias e instruções normativas também foram analisadas. É importante ressaltar também que o Cadastro Único também foi investigado, como principal instrumento de atuação do Programa.

4.2.2.1- Análise dos projetos de lei estruturante:

4.2.2.1.1 - Lei 10.836/2004 – Programa Bolsa Família

Análise sobre o projeto de Lei 10.836/2004, que estruturou o primeiro Programa Bolsa Família, durante os anos de 2004 a 2021. Ao longo desses 17 anos de programa tiveram poucas alterações no texto, que foi completado por decretos e portarias. Por isso, esse documento foi a principal base estrutural normativa do primeiro Programa Bolsa Família, que serviu como gênese para os programas posteriores substitutos.

O texto começa revogando o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás e Cadastro Único, do governo FHC, substituindo todos eles pelo Programa

Bolsa Família. Assim, a lei explicita os tipos de benefícios e seus valores, além de definir o que se considera por família e renda familiar mensal. O extenso projeto ainda aborda no artigo 8º o Índice de Gestão descentralizada de adesão voluntária, em que os Estados, Municípios e DF ficam responsáveis por medir resultados, levantar dados qualitativos e calcular montante de recursos necessários. Esse modelo de gestão descentralizada teve tamanho sucesso que até hoje é o modelo operacional adotado no programa. A lei é finalizada com as penas administrativas aos gestores que cadastrarem de forma falsa ou errônea pessoas no programa.

De acordo com referencial teórico utilizado nesta pesquisa é necessário buscar os pontos de inflexão para conseguir analisar o objeto estudado. Por isso, vale destacar os principais pontos de diferenciação em relação aos outros programas. O primeiro PBF foi usado como projeto estruturante base para o Auxílio Brasil e para o novo Programa Bolsa Família, porém ele se difere em alguns pontos.

Nesse primeiro PBF, os artigos 4º e 5º criam o Conselho Gestor Interministerial, liderado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com a finalidade de “formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa”. Além disso, os artigos ainda preveem uma Secretaria Executiva, que estaria subordinada ao conselho com a função de coordenar, supervisionar e avaliar a operacionalização do Programa, para promover os atos administrativos e de gestão necessários.

Essa foi a principal estrutura desfeita em relação a governança do programa, que concentrou a tomada de decisão no MDS e na SNARC, durante o governo Bolsonaro. Isso impacta diretamente na capacidade de transversalidade aplicada à governança da ação pública. A centralização é um reflexo do referencial político vigente na ação pública, durante o governo Bolsonaro, enquanto os governos petistas buscaram envolver outros atores no processo de tomada de decisão.

4.2.2.1.2 - Lei 13.982/2020 – Programa Auxílio Emergencial

De acordo com o Relatório do Grupo Técnico de Desenvolvimento Social, durante o governo de transição, a implementação do Auxílio Brasil desorganizou o sistema de

transferência de renda por não seguir a lógica do cadastramento atrelado a composição familiar e por não fornecer informações necessárias de cadastramento para a população, levando a uma explosão de cadastros individuais e informações deturpadas. (Comissão de Transição Governamental, 2022).

O Programa Auxílio Emergencial foi instituído a partir de uma lei que, além do programa, alterava o entendimento da caracterização da situação de vulnerabilidade social, para ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em um contexto excepcional de pandemia. Outras medidas excepcionais também são determinadas pela lei, o que caracterizou uma robusta mudança de estruturação programática sobre a ação pública.

O programa foi então reduzido a uma ação de enfrentamento emergencial, com período de três meses de duração, dentro de uma série de medidas adotadas para agir naquele determinado momento. Ao analisar a Lei 13.982/2020 é possível identificar as grandes mudanças de estruturação programática normativa, com a definição do Auxílio Emergencial concentrada apenas no segundo artigo da lei. Enquanto os outros programas analisados tinham uma estrutura mais robusta.

A partir da análise do artigo 2º, VI – C da Lei 13.982/2020, os primeiros dois incisos definem:

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 2º Nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.

Inicialmente, o inciso primeiro gera uma própria contradição em relação à principal ferramenta utilizada pelo programa, o Cad. Único, à medida em que o cadastro era fundamentado na estrutura familiar e o programa substituiu esse caráter por cadastros individuais, capazes de receber até dois benefícios por família. O segundo inciso garante com que todos os beneficiários do Bolsa Família migrassem para o Auxílio Emergencial, confirmando o caráter de substituição e descontinuidade direta.

A partir da Portaria N° 649 de 27 de julho de 2021, editada durante o Auxílio Emergencial que é central para entender a ruptura em relação à principal ferramenta do programa. Essa portaria previa que houve a suspensão da averiguação e revisão cadastral.

Art. 1º Suspender, pelo prazo de 180 dias, a partir da publicação desta Portaria, os seguintes procedimentos de gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei nº 10.836, de 2004, e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007:

I – a Averiguação Cadastral, regulamentada pela Portaria MDS nº 94, de 4 de setembro de 2013;

II – a Revisão Cadastral, que abrange os programas usuários do CadÚnico, incluindo o Programa Bolsa Família, conforme previsto nas Portarias MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, nº 341, de 7 de outubro de 2008, e nº 177, de 16 de junho de 2011;

Além disso, houve a ruptura com as condicionalidades de saúde e educação. A desestruturação normativa se refletiu no conteúdo apresentado na lei e é a principal controvérsia enfrentada pelo Programa Bolsa Família, desde o seu início em 2003. Esse instrumento normativo do Auxílio Emergencial foi capaz de descontinuar um programa de longo prazo e desconfigurar sua principal ferramenta.

Foi esse instrumento que desestruturou as condicionalidades e o programa como um todo. A redução da estruturação programática é clara e objetiva. O Auxílio Emergencial não foi programado para substituir um programa completo, apenas para distribuição de benefício continuado naquele momento específico de emergência pública. Todos esses fatores atrelados a descaracterização do Cad. Único levaram o programa a diversas inconsistências, que atravessaram o programa Auxílio Brasil.

4.2.2.1.3 - Lei 14.284/2021 – Programa Auxílio Brasil

Análise sobre a Lei 14.284/2021 que estruturou o Programa Auxílio Brasil. A primeira observação importante é sobre o CAPUT do texto que além de instituir o Programa Auxílio Brasil, também o faz com o Programa de Aquisição de Alimentos e

define metas para taxas de pobreza no Brasil. Assim, o primeiro capítulo define diretrizes e objetivos.

No inciso segundo do segundo artigo da lei estão as diretrizes do Programa Auxílio Brasil, que inclui a integração dos programas com os benefícios e serviços da assistência social, articulação com outras políticas, priorização de crianças, implementação e gestão compartilhada, atuação transparente, promoção de oportunidades, múltiplas fontes de financiamento e educação financeira aos beneficiários.

O programa conta com bolsas e auxílios que compunham o benefício, como Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, cada uma com objetivos e públicos-alvo diferentes. Outra diferença é a seção que trata de incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva. Isso reflete de forma clara o referencial dos formuladores dessa política, à medida em que buscam valorizar o esforço individual, quebrando a lógica assistencial familiar até então vigente. O representante do CONGEMAS entrevistado, apontou para uma lógica de difícil acesso para os beneficiários e a desconexão desse modelo, para com a realidade do público-alvo. Assim, os municípios pouco puderam aproveitar as mudanças condicionais propostas pelo Auxílio Brasil.

Outra diferença entre os textos está no agente operador e pagador, que no PBF é explicitamente definido a Caixa Econômica Federal, enquanto a Lei do Auxílio Brasil atribui “às instituições financeiras federais”. Porém, em geral a norma tem grandes similaridades com o PBF quando se observa objetivos parecidos, mesmo Índice de Gestão Descentralizada, os mesmos mecanismos de controle e participação social, parecidas estruturas de ressarcimento e mesma lógica de ação, demonstrando que todo programa de longo prazo existe uma construção histórica e um aprendizado estatal incrementador sobre a ação pública. As principais diferenças, portanto, foram a descaracterização do Cad. Único e a mudança de entendimento na valorização do mérito individual.

4.2.2.1.3 - Lei 14.601/2023 – Novo Programa Bolsa Família

A MP 1164/2023, transformada na Lei 14.601/23, se inicia instituindo o programa como etapa de um processo gradual de universalização da renda básica, seguindo o parágrafo único do artigo 6 da constituição. O inciso três do parágrafo primeiro esclarece a necessidade de Ato do Poder Executivo regulamentador da Lei.

No artigo terceiro, os objetivos, com destaque para redução da pobreza, especialmente para crianças, e promover o desenvolvimento e proteção social. O artigo também inclui como esses objetivos serão alcançados: com a articulação do Programa e ações de saúde, educação e assistência social, também coordenação e compartilhamento da gestão e execução do Programa e o uso do cadastro único como plataforma de integração. Além disso, o parágrafo único do artigo terceiro informa como esses objetivos serão atingidos. Esses objetivos são similares aos propostos no Programa Auxílio Brasil, com exceção para o item quatro, que não havia na lei anterior: “4– participação social, por meio dos procedimentos estabelecidos nesta lei e em seus regulamentos;” (Brasil, 2021).

O texto traz nas próximas duas sessões sobre a elegibilidade dos beneficiários e uma sessão específica sobre os benefícios financeiros, com as opções e seus respectivos valores. Já na quarta sessão fica especificado que a identificação será feita por CPF. Por fim, na quinta seção trata sobre as condicionalidades: com a necessidade de realização de pré-natal, cumprimento do calendário de vacinação, acompanhamento nutricional até os 7 anos e frequência escolar mínima. Ato do poder executivo disporá sobre critérios de cumprimento, informações a serem coletadas e atribuição dos órgãos responsáveis.

A seção 6 trata sobre a operacionalização e gestão, o artigo 12 explicita a gestão descentralizada voltada a intersetorialidade, participação comunitária e controle social. A gestão necessita da adesão voluntária dos estados, com transferência de recursos por parte da união. Já a seção 7 explicita a Caixa Econômica Federal como agente operador e pagador, sem possibilidade de desconto e a Caixa poderá contratar agentes públicos e privados para apoiar a operacionalização.

Outra seção importante é a seção 8, que trata do controle e participação social a partir dos conselhos de assistência social locais, de livre acesso aos beneficiários. É importante ressaltar que o inciso 4º garante a disponibilidade de canais de informação online, por meio de redes sociais e páginas governamentais que explicitem as ações de gestão do programa.

O texto ainda traz três capítulos, que tratam sobre as sanções em caso de informações falsas e o ressarcimento do dinheiro recebido, do adicional complementar do programa de auxílio gás e, por fim, o capítulo quatro traz as disposições finais e transitórias. Essas disposições finais e transitórias são um capítulo estruturante do momento de transição entre o Programa Auxílio Brasil e o Programa Bolsa Família, garantindo que não haverá

nenhum momento em que a população fique sem receber o benefício, cumprindo assim o parágrafo único do artigo 6 da constituição. É nesse capítulo que todas as leis alteradas estão explicitadas.

Quadro 2: Instrumentos normativos interpretados:

Tipos de Projetos / Proposições	Lei	Decreto	Portaria / Instrução Normativa
Primeiro PBF	Lei 10.836/2004	Decreto 5.209/04 (PBF) Decreto 6.135/07 (Cad. Único)	PORTARIA Nº 555/05 PORTARIA Nº 360/05 (IGD) PORTARIA Nº 747/11
Auxílio Emergencial	LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021	DECRETO Nº 10.990, DE 9 DE MARÇO DE 2022	PORTARIA Nº 649 de 27 de julho de 2021
Auxílio Brasil	Lei 14.284/2021	Decreto 10.852/21 Decreto 11.016/22 (Cad. Único)	PORTARIA Nº 746/22 PORTARIA Nº 769/22 (IGD)
Novo PBF	Lei 14.601/2023	Decreto 11.566/23	INC / MDS Nº 4/23

Fonte: Produção autoral.

4.2.3 - Processos:

Os processos do novo Programa Bolsa Família são diversos e complementares, para esse trabalho alguns deles são mais relevantes para compreensão da gestão da ação pública. O primeiro processo está ligado a uma descentralização necessária para o programa, no âmbito da tomada de decisão ela se dá pelo CNAS e a CIT, enquanto na operacionalização ela acontece por meio do contato direto entre a coordenação de gestão descentralizada do MDS com as secretarias estaduais e municipais. A gestão descentralizada do programa se dá pela incapacidade da União em operacionalizar o programa em todos os municípios e, na tomada de decisão, a participação interfederativa é essencial para entender os problemas reais da política, que acontecem na ponta. Por

isso, a necessidade de uma atuação municipal e estadual de coordenação e operacionalização descentralizada.

Além da coordenação descentralizada, outro processo relevante é a gestão da ferramenta do Cadastro Único. Existe uma ligação direta da SAGICAD com o Ministério da Saúde e da Educação, que são responsáveis pela gestão das condicionalidades em conjunto com as secretarias de educação, estaduais e municipais. A SAGICAD, por sua vez, faz a operacionalização dos dados para fornecer ao Programa Bolsa Família e outros programas da Assistência Social. O MDS fica responsável por orientar Estados e Municípios a fazer o cadastramento dos cidadãos, principalmente aqueles mais vulneráveis, através da busca ativa.

4.2.3.1 - Relações Interfederativa, Transversal e Participativa na tomada de decisão:

No primeiro Programa Bolsa Família a gestão se dava a partir do Conselho de Gestores Interministeriais do Programa Bolsa Família, composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e outros ministérios envolvidos, como saúde, educação e casa civil, o que garantia um caráter transversal na tomada de decisão. Esse conselho era composto por uma Secretaria Executiva que fazia a gestão do programa e de suas condicionalidades. Havia também a previsão de controle social por parte dos conselhos municipais e estaduais de assistência social e pelo CNAS. No âmbito da gestão interfederativa, desde 2007, funciona o Conselho Intergestores Tripartite (CIT-SUAS), como reprodução de um modelo muito utilizado na área da saúde, o que garantiu ao programa a capacidade de gestão descentralizada, no sentido de trazer os Estados e Municípios para a tomada de decisão.

Conforme Pires (2013), os governos petistas foram centrais para o aprofundamento da participação social na gestão pública brasileira. A criação e expansão de conselhos, conferências, audiências públicas, consultas públicas e orçamento participativo foram alguns dos instrumentos que passaram a ganhar relevância e centralidade, com o aprofundamento de uma institucionalidade democrática no país.

Com o início do Programa Auxílio Emergencial houve o estabelecimento do fim do Conselho Gestores Interministeriais do PBF, com a centralização da tomada de decisão no MDS (antigo Ministério da Cidadania). Houve, portanto, a diminuição da interação intersetorial ficando a governança concentrada na SENARC. Além disso, os fóruns de pactuação e participação (CNAS e CIT) passaram a não ser mais levados em consideração

na tomada de decisão, concentrada no MDS. Com isso, o caráter de decisões pactuadas com Estados e Municípios e com a participação social nos conselhos, foi sendo retirada do cotidiano da ação pública, como afirmou o representante do CONGEMAS entrevistado.

Por fim, no novo Programa Bolsa Família houve a continuidade da tomada de decisão centralizada no MDS, porém com uma mudança em relação ao modo em que o poder executivo interage e recebe demandas desse mesmo conselho. Essa ação buscou consolidar uma atuação interfederativa no âmbito da tomada de decisão do programa. O Conselho Nacional de Assistência Social também sai beneficiado dessa mudança de postura do governo, pois suas demandas e recomendações também passam a ser mais bem geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Há um referencial político de formação de acordo e maioria na tomada de decisão, que envolve uma forma mais participativa dos órgãos responsáveis e da sociedade, como apontou a gestora da SENARC entrevistada. Por último, a transversalidade proposta pelo Conselho de Gestores Interministeriais ainda não foi retomada no processo de governança da ação pública.

Além da coordenação descentralizada, outro processo relevante é a gestão da ferramenta do Cadastro Único. Existe uma ligação direta da SAGICAD com o Ministério da Saúde e da Educação, que são responsáveis pela gestão das condicionalidades em conjunto com as secretarias de educação, estaduais e municipais. A SAGICAD, por sua vez, faz a operacionalização dos dados para fornecer ao Programa Bolsa Família e outros programas da Assistência Social. A ferramenta então é o elo para permitir a transversalidade e intersectorialidade proposta, como apontou a gestora da SAGICAD entrevistada.

4.2.4 - Referenciais cognitivos

Os referenciais das políticas do Auxílio Brasil e do novo Programa Bolsa Família são extremamente diferentes. Enquanto o Auxílio Brasil está inserido em uma lógica de governança gerencialista, com valorização da cidadania individual com forte teor autoritarista, o novo Programa Bolsa Família entra na lógica da Governança Sustentável, que preza pela cidadania em rede e pela quebra da setorialização, de acordo com a teoria mulleriana, buscando soluções conjuntas através da transversalidade.

O modelo de análise proposto busca compreender as influências dos referenciais cognitivos sobre as políticas públicas. Essa análise é fundamental para compreender os aspectos de influência que moldaram o Programa Bolsa Família. Nesse contexto, a teoria de Muller (2012) pode permitir insights interessantes sobre o Regime de Ação Pública que orienta o programa analisado. Porém, o contexto brasileiro traz singularidades que são levadas em conta na análise da ação pública no capítulo analítico deste trabalho e, portanto, a teoria de Muller é utilizada em caráter exemplificativo para elucidar as relações que incidem no cotidiano do PBF.

O governo Bolsonaro, por exemplo, portava um referencial global mais próximo, economicamente, do referencial Estado-empresa, definido por uma política neoliberal em que o Estado só não deve ser um “fardo” para o mercado. Atrelado a isso, existia um autoritarismo explícito com uma constante postura de enfrentamento político (Idoeta, 2019). É necessário ressaltar as diferenças centrais entre a ideologia do Estado-empresa e a ideologia bolsonarista, em que seu líder, apesar de estar no centro do sistema político, tem um discurso contra política e contra as instituições democráticas.

Para melhor ilustrar o contexto do referencial ideológico que permeia o governo Bolsonaro, existe o conceito de “iliberismo”. Um governo considerado iliberal pode ser definido como aquele governo que busca enfraquecer a democracia representativa, pelos seus próprios instrumentos constitucionais. O ataque constante a imprensa, a tentativa diária de descredibilização das instituições, o abandono a defesa de minorias, a centralização, o militarismo e o alto teor nacionalista, são alguns dos fatores que aproximam o ciclo de influência bolsonarista ao conceito de iliberismo (Idoeta, 2019).

Enquanto isso, o governo Lula tem um entendimento cognitivo mais próximo ao ciclo de governança-sustentável, que Muller define como uma ideologia que considera o desenvolvimento sustentável, como tema central e que defende a cidadania em rede por meio da “dessetorialização” (Muller, 2018). Ou seja, uma mudança no referencial cognitivo global transforma a base do entendimento e do relacionamento do Estado com seus programas.

Um ator central para compreensão das representações sociais envolvidas no Programa é o representante do CONGEMAS, ou seja, aquele que no CNAS e na CIT representa os municípios. Apesar das normas que regem o Programa Auxílio Brasil e o

Programa Bolsa Família terem grandes similaridades e uma estrutura parecida, existe uma grande diferença de gestão entre elas.

Durante a entrevista com o representante do CONGEMAS foi possível identificar que apesar do Auxílio Brasil e do Novo Programa Bolsa Família terem uma configuração de governança similares, existia uma grande diferença de atuação entre os programas. O CNAS e a CIT estavam à disposição de ambos os programas, porém durante o governo Bolsonaro não havia diálogo do Governo Federal com os representantes da sociedade civil, dos Estados e dos Municípios. As decisões eram impostas e informadas ao conselho e ao colegiado. Já em 2023, a mudança na compreensão de gestão participativa e colaborativa, fez com que o governo restabelecesse contato com as instâncias de tomada de decisão.

Outro ponto que o entrevistado ressalta é sobre a baixa assertividade no Programa Auxílio Brasil, em que o governo estipulou Auxílios e Bolsas complementares, que não conseguiam ser acessados pelo público-alvo. Seja pelo desmonte da pesquisa no país, enquanto oferecia a bolsa pesquisador, ou pela Bolsa Atleta de alto rendimento que ficava longe da realidade das famílias beneficiadas. Por último, outro fato relatado foi a criação de um Auxílio Creche apenas 250 reais, insuficiente para custear uma creche em diversas regiões do país.

Para além do representante do CONGEMAS, a gestora da SAGICAD explicou que no âmbito do Cadastro Único houve também um movimento político que influenciou a gestão dos programas. O Auxílio Brasil estava inserido na lógica de uma representação social que prezava pelo individual, quebrando com o fundamento do Cadastro Único voltado aos registros familiares. A transição para o Auxílio Brasil, a partir do Auxílio Emergencial, fez com que milhões de cadastros individuais entrassem no Cad. Único, desconfigurando a ferramenta fundamental para o bom funcionamento dos programas. Ainda foi possível apurar que houve uma paralisação no cruzamento de dados entre os meses de junho a novembro de 2022, algo que foi notificado para os gestores por meio da CIT e não foi resolvido pela gestão anterior, como foi relatado pelo representante do CONGEMAS.

Já a gestão do Cadastro Único do Novo Programa Bolsa Família iniciou o ano de 2023 anunciando um plano nomeado de PROCAD-SUAS. Esse plano consiste em duas ações centrais para reorganização do sistema do Cad. Único, buscando restabelecer a

lógica de registros familiares. As ações seriam a busca ativa por famílias em situação de vulnerabilidade que estavam fora do programa, como indígenas, quilombolas, deficientes, moradores de rua etc. e a regularização dos cadastros unipessoais.

Considerando o Auxílio Brasil e o novo Programa Bolsa Família, existe um referencial político que molda as decisões e que influencia diretamente na governança dos programas. Todos esses fatores combinados elucidam um complexo processo decisório, a partir do contexto da relação entre influências políticas e o cotidiano da ação pública.

4.2.5 - Resultados das políticas públicas

Os resultados e os efeitos da primeira fase do Programa Bolsa Família são inúmeros, pois já foram produzidas mais de 19 mil pesquisas sobre o PBF. Porém, para compreendermos a dimensão dos resultados vale ressaltar alguns dos principais, até 2021, destacados por uma reportagem da BBC Brasil, 2021.

- Foram retiradas da extrema pobreza cerca de 3,4 milhões de pessoas
- Mortalidade infantil reduzida em 16%
- Reduziu a desigualdade regional no Brasil, responsável por 14% do total
- Melhora nos indicadores de insegurança alimentar
- Efeito multiplicador no PIB de R\$ 1,70, para cada real investido
- Queda de fecundidade e aumento da frequência escolar feminina
- 69% dos beneficiários conseguiram sair do programa com aumento de renda, equivalente a 1,15 milhão de pessoas.

Os resultados e os efeitos da política do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil foram a principal controvérsia, identificada por essa pesquisa, enfrentada durante a retomada do novo Programa Bolsa Família. Esse ponto de inflexão foi determinante para compreender a influência do referencial político sobre o programa. Primeiramente, o número de cadastros cresceu de 14 milhões de beneficiários, cadastrados no Cadastro Único, para 20 milhões de beneficiários, no período de 2021 a 2022 (Figueiredo, 2022).

Isso gerou o efeito relatado por um dos entrevistados, na instalação do Programa Auxílio Brasil, quando ele explica a dificuldade dos municípios em lidar com a nova demanda de beneficiários, à época. Assim, é possível analisar que a política pública quando tem a tomada de decisão concentrada no Governo Federal e sem a coordenação

interfederativa, isso pode gerar efeitos negativos, para aqueles que faziam o atendimento na ponta da ação pública. Figueiredo (2022) também aponta para resultados positivos, como diminuição de insegurança alimentar e melhora no poder de compra da população. Porém, a análise da ação pública se propõe a ir além dos resultados estritamente quantitativos, para compreender todo o processo de influência na governança do programa.

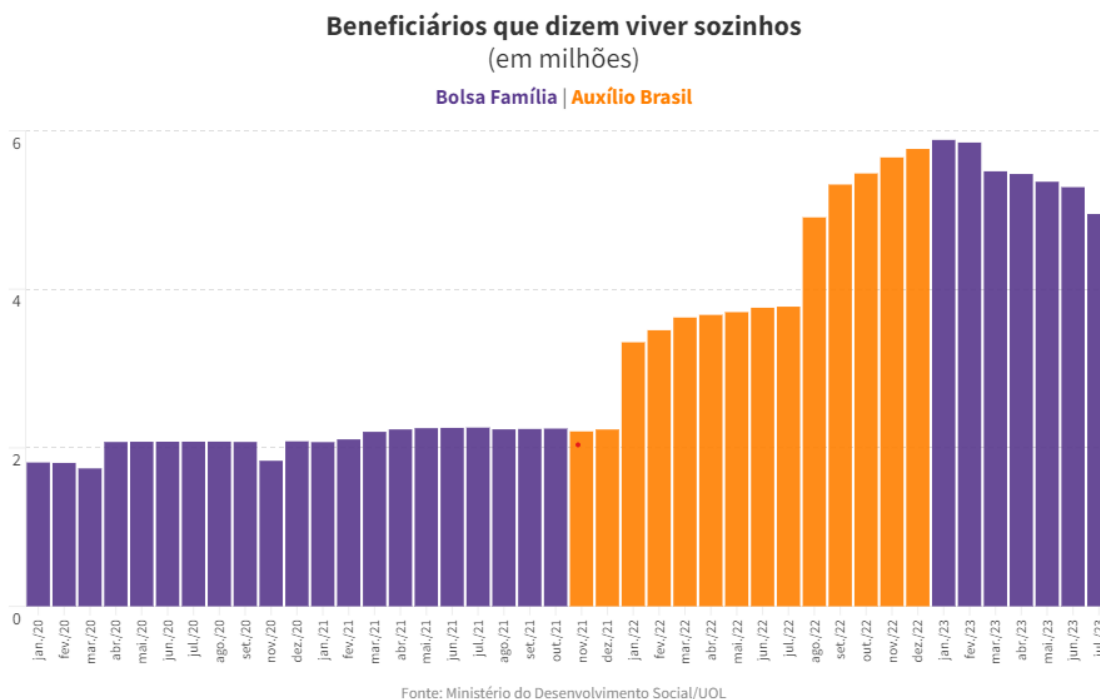
Os resultados econômicos positivos são claros pela lógica do efeito multiplicador do investimento público na economia. Porém, no Programa Auxílio Emergencial, esse investimento público veio acompanhado da completa desorganização programática estrutural do programa. A governança foi centralizada no ministério e os sistemas de controle social foram desconsiderados no cotidiano da gestão. A desestruturação se deu por influência política em uma ação pública de Estado.

Além disso, o Programa Auxílio Brasil foi instalado com o objetivo de substituir o PBF. Se por um lado ele buscou resgatar a dinâmicas de gestão do PBF, por outro havia uma demanda maior de beneficiários e uma desorganização na governança que só foram ser refeitas com a criação do PROCAD-SUAS, já no governo Lula. Por fim, o efeito principal sobre a ação pública se deu na instrumentação política feita pelo governo Bolsonaro, às vésperas da eleição de 2022.

Através da “PEC das Bondades” (PEC 15/2022) o governo pode aumentar o valor distribuído às famílias em 200 reais, elevando o custo do programa em 26 bilhões de reais. Além disso, houve a antecipação das parcelas de pagamento, que atrelada a outros benefícios oferecidos, serviram de instrumento político para impulsionar a economia brasileira em ano de eleição. Ou seja, além de toda a desorganização e descontinuidade que o programa sofreu, ainda foi utilizado como instrumento de promoção política.

Em relação aos resultados do novo Programa Bolsa Família, existiu limitações em relação ao período em que a pesquisa foi executada. Nos primeiros meses do governo Lula, poucos resultados puderam ser obtidos. Um desses resultados é o corte de 934 mil registros irregulares de famílias unipessoais até agosto de 2023, com a execução do PROCAD-SUAS. Mesmo com esse corte, os registros unipessoais ainda seguem sendo 24% do valor total despendido no programa, frente a aproximadamente 15% no primeiro PBF. De acordo com o IBGE no censo de 2022, o perfil das famílias unipessoais segue constante no patamar de 16% da população.

Figura 4: Beneficiários que dizem viver sozinhos



Os resultados demonstram a desorganização que foi submetida a ação pública, assim ainda é necessário garantir com que cadastros irregulares sejam revistos, como ilustra o gráfico. O investimento público eficiente é essencial para a manutenção da política pública e para o atendimento ao público-alvo. Um dos efeitos dessa desorganização pode ser observado através do relatório apresentado pelo Tribunal de Contas da União que apontou um prejuízo potencial de aproximadamente R\$34 bilhões de pagamento no Bolsa Família irregular, somente em 2023. De acordo com o TCU, são aproximadamente 4,7 milhões de famílias recebendo o benefício indevidamente.

Em suma, é possível constatar, através dessa pesquisa, que os elementos que compõe o processo de governança do Programa Bolsa Família e seus substitutos se deram de diferentes formas em cada governo:

Quadro 3: Dimensões de ação pública no PBF

Dimensões	Governos Lula e Dilma (2003/2016)	Governo Temer (2017/2018)	Governo Bolsonaro (2019/2023)	Governo Lula 3 (2023)
Instrumentos	Normas estruturantes fundamentais com busca pela transversalidade	Manutenção com busca de maior eficiência (diminuição de custos do programa)	Descontinuidade, desestruturação e mudança no entendimento (caráter individual do beneficiário)	Retomada instrumental com mudanças incrementais e entendimento de caráter familiar do beneficiário
Fóruns de articulação da ação pública	CNAS CIT (2007)	CNAS CIT	CNAS CIT (Baixo diálogo com MDS)	CNAS CIT (Alto diálogo com MDS)
Atores coordenadores	Conselho Gestor Interministerial	Conselho Gestor Interministerial	MDS SENARC	MDS SENARC
Objetivos	Buscava promover a universalização com mudanças incrementais, continuidade e previsibilidade.	Buscava limitar os gastos com assistência social, promoveu cortes robustos de beneficiários, porém com a manutenção do programa.	Buscava descontinuar o programa e promoveu uma desconfiguração normativa e centralização das decisões.	Alcance de beneficiários familiares por meio da retomada aperfeiçoada da primeira versão do programa, a reestruturação do Cad. Único e da retomada do diálogo com as instâncias de participação e o MDS.

Fonte: Produção autoral.

Em relação a esse quadro, é importante destacar que os instrumentos normativos estruturantes tiveram apenas mudanças incrementais até o fim do governo Temer. O governo Bolsonaro foi responsável por uma desestruturação normativa através do Auxílio

Emergencial. Por fim, a retomada instrumental se inicia a partir do Auxílio Brasil, mas só se concretiza com a instalação do novo PBF. Atrelado a isso, os fóruns de pactuação e participação social tiveram sua estrutura mantida ao longo dos governos. Porém, a relação entre os gestores federais envolvidos e os outros atores, foi de distanciamento e centralização no governo Bolsonaro. Enquanto no governo Lula, há o movimento de resgate da importância de fóruns na tomada de decisão.

A tomada de decisão dentro dos processos de governança do programa foi feita a partir do Conselho Gestor Interministerial, até 2019. Com o início do governo Bolsonaro e a busca por centralização, as decisões foram concentradas no Ministério do Desenvolvimento Social, mudando uma lógica transversal de decidir a partir das múltiplas áreas do Governo Federal envolvidas na ação pública. Assim, o Estado perde capacidade de ampliação da política pública no sentido de um amparo social completo ao beneficiário. Por fim, os objetivos de cada programa refletem o referencial político envolvido em cada governo. Desta forma, fica mais claro a compreensão acerca da influência política sobre os resultados alcançados de cada gestão.

5 - Considerações finais

O novo Programa Bolsa Família, ação pública central dos governos do PT, é resultado de um processo histórico de lutas políticas, que produziram uma política pública de sucesso internacional. Já em outros governos, diferentes referenciais políticos interferiram diretamente na continuidade do mesmo programa. Agora, o artigo 6º da constituição garante uma política pública de transferência continuada de renda, como política de Estado. Por isso, se faz necessário uma análise mais aprofundada dos processos da ação pública e a rede de influências que caracterizam a governança do PBF.

Através desta pesquisa, fica claro que o Programa Bolsa Família detém um sistema complexo e robusto de governança que pode ser **incrementado** na busca pelo aprofundamento da transversalidade e da participação social. Além disso, o programa pode ser um guia para muitas outras políticas públicas, pela sua ampla capacidade de gestão descentralizada que permite reconhecer onde a população mais vulnerável economicamente do país está e quem são esses beneficiários.

Foi possível acessar e descrever, a partir da imersão em pesquisa na SENARC, uma série de documentos que, atrelado às entrevistas, puderam dar um panorama geral da ação pública executada, identificando controvérsias. Segue como recomendação para que outros pesquisadores busquem aprofundar o conhecimento sobre a governança desse

programa, para que o PBF possa avançar em relação a consolidação dos processos participativo, intersetorial e transversal, independente do governo vigente, adentrando o cotidiano da gestão do programa.

Assim, a partir dos objetivos específicos, a pesquisa foi capaz de elucidar os principais pontos de inflexão, que atuaram sobre a descontinuidade e retomada do Programa Bolsa Família. Além disso, a cartografia da ação pública do PBF foi capaz de desnudar a articulação de múltiplos atores, que, através dos instrumentos normativos, estruturam os processos do programa. A partir da cartografia também foi possível compreender os impactos do referencial político sobre a governança e sobre os resultados da ação pública. Por isso, é possível afirmar que o trabalho atingiu os objetivos propostos. Como recomendação, essa monografia abre diversas oportunidades de aprofundamento de pesquisa, através da identificação dos pontos de inflexão que podem ser analisados com maior cautela individualmente, para o incrementalíssimo da ação pública.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. **Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro**. Revista Katálysis, v. 26, p. 243-254, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/FpmsXFq8b7PVr5t9WdB9S4K/>

ARAÚJO, Orestes Dias. **Instrumentos de ação pública na política de segurança pública do Brasil: governança no plano nacional de segurança pública e defesa social 2021–2030**. 2023. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2023. 62 p. Disponível em: [file:///C:/Users/rcfan/Downloads/Araujo_Orestes_Dias_Monografia_2023%20\(ver.%20final\).pdf](file:///C:/Users/rcfan/Downloads/Araujo_Orestes_Dias_Monografia_2023%20(ver.%20final).pdf)

BARBOSA, Antônio José. **O federalismo brasileiro**. Consultor Legislativo do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: Transferência de Renda e Apoio à Família no Acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social**, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/rcfan/Downloads/livro.%200%20Brasil%20sem%20miseria%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rcfan/Downloads/livro.%200%20Brasil%20sem%20miseria%20(1).pdf)

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL, **Relatório do Grupo Técnico de Desenvolvimento Social**, Governo de Transição Brasil do Futuro, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Editora UnB, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/rcfan/Downloads/Desenvolvimento%20democr%C3%A1tico%20em%20tempos%20incertos%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/rcfan/Downloads/Desenvolvimento%20democr%C3%A1tico%20em%20tempos%20incertos%20(2).pdf)

DE CARVALHO PEREIRA, Débora; BOECHAT, Marina Pantoja. **Apenas Siga As Mediações: Desafios Da Cartografia De Controvérsias Entre A Teoria Ator-Rede E As Mídias Digitais**. Contemporânea Revista de Comunicação e Cultura, v. 12, n. 3, p. 556-575, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/12305/9373>

FAÉ, Rogério. A genealogia em Foucault. **Psicologia em estudo**, v. 9, p. 409-416, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/SmBLvMwcKwDZthfBJPNXBcM/?format=pdf&lang=pt>

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. **Expansão do Programa Auxílio Brasil: uma reflexão preliminar**. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11331/1/n_12_Expansao_Programa_Auxilio.pdf

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**, 1979. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5501197/mod_resource/content/2/12_Foucault_Microfisica.pdf

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista Pós ciências sociais, v. 9, n. 18, 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>

LATOURE, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede.** Edufba, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5648100/mod_resource/content/1/Latour%20-%20Reagregando%20o%20social%20-%20cap.%203%2C%2017p%20%5Bleitura%20principal%5D.pdf

LUCIO, Magda de lima; DAROIT, Dorian; FREITAS, Urânia Flores da Cruz. **Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas,** p. 293-314 2017. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_107.pdf

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil.** Revista Katálysis, v. 14, p. 41-49, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/CfXpmXYLxHNyTnbKfw5HfDH/?format=pdf&lang=pt>

MULLER, P. **As políticas públicas.** Niterói: Ed. UFF, 2018. Disponível em: [file:///C:/Users/rcfan/Downloads/50810-Texto%20do%20Artigo-179942-1-10-20211029%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/rcfan/Downloads/50810-Texto%20do%20Artigo-179942-1-10-20211029%20(4).pdf)

PEÑA, Carlos Rosano et al. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública,** v. 49, p. 889-914, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/frnhZDdCFHZ6Bxt6LfqvJwq/?lang=pt>

SILVA, Taylon Bezerra da. **As controvérsias da criação da carreira de policial penal.** 2022. https://bdm.unb.br/bitstream/10483/34233/1/2022_TaylonBezerraDaSilva_tcc.pdf

VENTURINI, Tommaso. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public understanding of science,** v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/rcfan/Downloads/Actor-network%20theory%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rcfan/Downloads/Actor-network%20theory%20(1).pdf)

VILLANUEVA, Elisa Rodrigues et al. **História da assistência social no Brasil.** Multitemas, 1999. Disponível em: <https://interacoes.ucdb.br/multitemas/article/view/1163/1087>

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; ARAUJO, Cleonice Correia; DE ARAUJO, Maria do Socorro Sousa. **Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte.** Ser Social, v. 21, n. 44, p. 29-47, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479

CARRANÇA, Thais. **8 dados que mostram impacto do Bolsa Família, que chega ao fim após 18 anos.** BBC. São Paulo, 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59099166>

WALTENBERG, Guilherme. **Bolsa Família teve seu valor máximo em 2014, ano de reeleição da Dilma.** Poder360. Brasília, 22 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/bolsa-familia-teve-seu-valor-maximo-em-2014-ano-de-reeleicao-da-dilma/>

IDOETA, Paula Adamo. **Liberalismo: o 'eixo' global que, para alguns analistas, poderá incluir o Brasil.** BBC News Brasil. São Paulo, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46796474>

DUARTE, Hélder. **IBGE: Brasil tem quase 52 milhões de pessoas na pobreza e 13 milhões na extrema pobreza.** Jornal Nacional, Rio de Janeiro, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/12/ibge-brasil-tem-quase-52-milhoes-de-pessoas-na-pobreza-e-13-milhoes-na-extrema-pobreza.ghtml>

PIRES, R. R. A participação social no nível nacional: desafios a um projeto inacabado. **Experiência democrática, sistema político e participação popular.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 35-45, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/experiencia-democratica.pdf>

APÊNDICE

APÊNDICE A – PESQUISA SEMIESTRUTURADA GESTORA SAGICAD

Qual é seu papel no PBF?

Como você vê a história do Cadastro Único, principais avanços e retrocessos?

Qual a relevância do Cadastro Único no Programa Bolsa Família?

Qual o maior desafio enfrentado pelo Departamento e pelo Programa, após governo Bolsonaro?

Como estão sendo recuperadas as condicionalidades de acesso à educação e saúde na operação do Cadastro Único?

Como acontecem os arranjos entre as instâncias colegiadas CNAS e CIT com Cad Único?

O que é o Cad Único e o PBF para você?

APÊNDICE B – PESQUISA SEMIESTRUTURADA REPRESENTANTE CONGEMAS

Como se dá sua atuação enquanto representante do CONGEMAS?

Como se dá a participação dos municípios na tomada de decisão do Programa?

O senhor considera a CIT um órgão capaz de representar os interesses dos entes subnacionais nas tomadas de decisão do programa?

Como você vê as mudanças que ocorreram no Programa Bolsa Família ao longo do tempo?

Como você vê a relação da CIT com o CNAS e o MDS?