



POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A PARTIR DOS MODELOS *MULTIPLE STREAMS*, DE KINGDON, E *PUNCTUATED EQUILIBRIUM*, DE BAUMGARTNER E JONES

PUBLIC POLICIES AND INCOME TRANSFERS: AN ANALYSIS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM FROM THE MULTIPLE STREAMS MODELS, BY KINGDON, AND PUNCTUATED EQUILIBRIUM, BY BAUMGARTNER AND JONES

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFERENCIAS DE RENTA: UN ANÁLISIS DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA A PARTIR DE LOS MODELOS DE CORRIENTES MÚLTIPLES, DE KINGDON, Y EQUILIBRIO PUNTUADO, DE BAUMGARTNER Y JONES

*Gisleine do Carmo*¹

*Vânia Aparecida Resende*²

RESUMO

O presente ensaio teórico tem como objetivo analisar como ocorreu o processo de formulação do Programa Bolsa Família, partindo de dois modelos teóricos que enfatizam mudanças na agenda governamental – Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) de Kingdon (2003) e Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), de Baumgartner e Jones

¹ Mestranda em Administração na Universidade Federal de Lavras (UFLA) e membra do Núcleo de Estudos em Organizações, Gestão e Sociedade (NEORGS). Pós-graduada em Gestão de Pessoas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Gestão de Negócios e Marketing pela Universidade Cândido Mendes. Graduada em Administração pela Universidade Federal de São João del-Rei e em Logística pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais.

² Professora do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João del-Rei-DECAC/UFSJ. Doutora e mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras - PPGA/UFLA, na área de concentração: Organizações, gestão e sociedade, tendo como núcleo temático Administração Pública. Coordenadora do programa de Pós-graduação em Administração Pública - PROFIAP. Participa da liderança do Tema 10 - História, Memória e Estudos Comparados em Administração Pública - da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), da liderança do Grupo de Trabalho 12 - Gestão social, Poder Local e Desenvolvimento Territorial da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e da liderança do Tema 18 - História, Memória e Estudos Comparados em Administração Pública do Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG).

(1993). Os modelos teóricos analíticos constituíram a base teórica principal que sustentou a discussão. Complementarmente, foi revisada a temática das políticas públicas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família, eixo de análise do trabalho. Realizou-se um estudo de cunho qualitativo, partindo da revisão de literatura das temáticas pertinentes e de articulações teóricas entre o programa estudado e os modelos analíticos teóricos apresentados. Os principais resultados indicam que os modelos propostos tratam da interdependência entre os eventos e a dinamicidade entre os fluxos, demonstrando que uma problemática pública se pauta em uma construção. O Programa Bolsa Família ressignificou as políticas de transferência de renda no Brasil, marcando, definitivamente, a inclusão do problema da pobreza na agenda política. O trabalho apresenta, de forma reflexiva e analítica, o programa de transferência de renda Bolsa Família a partir de uma análise original e integrativa dos modelos de *Multiple Streams* e *Punctuated Equilibrium*. Evidenciou-se a possibilidade de se compreender a estruturação de um programa de transferência de renda, fortemente disseminado no Brasil, a partir da ótica teórica de dois modelos analíticos internacionais. Apesar de se tratar de modelos, amplamente utilizados na área de políticas públicas, identificou-se uma possível contribuição teórica e possibilidades de aplicações práticas.

Palavras-chave: Bolsa Família. Equilíbrio Pontuado. Múltiplos Fluxos. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This theoretical essay aims to analyze how the formulation process of the Bolsa Família Program took place, starting from two theoretical models that emphasize changes in the governmental agenda – Kingdon's Multiple Streams (2003) and Punctuated Equilibrium, by Baumgartner and Jones (1993). The theoretical analytical models constituted the main theoretical basis that supported the discussion. In addition, the issue of public policies for income transfer and the Bolsa Família Program, the axis of analysis of the work, were reviewed. A qualitative study was carried out, based on a literature review of the relevant themes and theoretical articulations between the studied program and the theoretical analytical models presented. The main results indicate that the proposed models deal with the interdependence between the events and the dynamics between the flows, demonstrating that a public problem is guided by construction. The Bolsa Família Program re-signified income transfer policies in Brazil, definitively marking the inclusion of the problem of poverty in the political agenda. The work presents the Bolsa Família income transfer program in a reflexive and analytical way, based on an original and integrative analysis of the Multiple Streams and Punctuated Equilibrium models. The possibility of understanding the structuring of an income transfer program, widely disseminated in Brazil, was evidenced from the theoretical perspective of two international analytical models. Despite being models, widely used in the area of public policies, a possible theoretical contribution and possibilities of practical applications were identified.

Keywords: Bolsa Família. Punctuated Equilibrium. Multiple Streams. Public policy.

RESUMEN

Este ensayo teórico tiene como objetivo analizar cómo se llevó a cabo el proceso de formulación del Programa Bolsa Família, a partir de dos modelos teóricos que enfatizan cambios en la agenda gubernamental: Multiple Streams de Kingdon (2003) y Punctuated Equilibrium, de Baumgartner y Jones (1993). Los modelos analíticos teóricos constituyeron la principal base teórica que sustentó la discusión. Además, se revisó la cuestión de las políticas públicas de transferencia de renta y el Programa Bolsa Família, eje de análisis del trabajo. Se realizó un estudio cualitativo, basado en una revisión bibliográfica de los temas relevantes y las articulaciones teóricas entre el programa estudiado y los modelos analíticos teóricos presentados. Los principales resultados indican que los modelos propuestos abordan la interdependencia entre los eventos y la dinámica entre los flujos, demostrando que un problema público está guiado por una construcción. El Programa Bolsa Família resignificó las políticas de transferencia de renta en Brasil, marcando definitivamente la inclusión del problema de la pobreza en la agenda política. El trabajo presenta el programa de transferencia de renta Bolsa Família de forma reflexiva y analítica, a partir de un análisis original e integrador de los modelos Corrientes Múltiples y Equilibrio Puntuado. La posibilidad de comprender la estructuración de un programa de transferencia de ingresos, ampliamente difundido en Brasil, se evidenció desde la perspectiva teórica de dos modelos analíticos internacionales. A pesar de ser modelos, ampliamente utilizados en el área de políticas públicas, se identificó un posible aporte teórico y posibilidades de aplicaciones prácticas.

Palabras clave: Bolsa Família. Equilibrio Puntuado. Varias Corrientes. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

Desde sua criação, em 2003, o Bolsa Família consiste em um programa de transferência direta de renda, o qual envolve condicionalidades para sua efetivação e contribui para a melhoria do estado das famílias em situação de pobreza. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2015), o Programa tem como objetivo principal a superação da pobreza e foi articulado em três eixos de atuação: transferência de renda direta às famílias, possibilitando a consequente mitigação da pobreza; ampliação do exercício de direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social, visando à não reprodução do ciclo da pobreza; e auxílio a demais ações e programas que busquem o desenvolvimento das famílias, auxiliando-as na superação das condições de vulnerabilidade e pobreza.



Na Gestão Federal 2018/2022, está alocado como um programa da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), que, por sua vez, é subordinada ao Ministério da Cidadania. De acordo com essa pasta, contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021). Esse Ministério reafirma os três eixos citados e apresenta as condicionalidades que as famílias devem cumprir, mas esclarece que elas não têm uma lógica de punição.

A metodologia do Programa se aproxima, segundo Souza *et al.* (2018), dos programas de transferência de renda dos países desenvolvidos, que, via de regra, usam diretamente a renda declarada dos beneficiários potenciais, distanciando-se mais dos países em desenvolvimento, que, geralmente, se apoiam em *proxy means tests*. Na área de políticas públicas, o Programa constitui uma das principais políticas públicas de caráter social do governo federal ao expandir a promoção dos direitos sociais básicos, tornando-se uma das políticas sociais que abarcou maior número de beneficiários, promovendo segurança alimentar e representando um mecanismo de transferência de renda (OLIVA, 2010; SAUSANAVICIUS, 2016).

Analisar o Bolsa Família dentro da área de conhecimento das políticas públicas é uma reflexão que requer zelo, considerando a multiplicidade conceitual e teórica que cerceia o tema. Corroborando Agum, Riscado e Menezes (2015), a implementação de uma política pública envolve diferentes fases e processos sociais, desencadeando um conflito acerca de ideias e modos de agir. Dessa forma, uma abordagem teórica deve contemplar uma visão ampliada do processo de geração e desenvolvimento da política pública. Esse campo preconiza sua análise por meio de modelos teóricos, que, segundo Almeida (2016), objetivam explicar as relações complexas e as inúmeras variáveis concernentes ao processo político, que originam as políticas públicas, como ideias, mídia e opinião pública.

Em meio a uma diversidade literária sobre modelos, este trabalho terá como foco o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), de Kingdon (2003), e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), de Baumgartner e Jones (1993). Amparados por Almeida e Gomes (2019), concorda-se que esses modelos apresentam

uma visão processual e destacam a mudança abrupta, que se traduz no surgimento de novas questões na agenda governamental, descrevendo o processo político como complexo, instável e que envolve questões de poder entre vários atores. Pase e Melo (2017) apontam que a análise de políticas públicas exige reflexão científica a partir do reconhecimento de que é possível analisar cientificamente o que o governo faz ou não. Assim, surgiram inúmeros modelos explicativos empenhados em elucidar os processos de formulação.

Brasil e Capella (2016) pontuam que a reflexão sobre o campo de políticas públicas no Brasil pretende contribuir para que os conceitos e modelos desse campo, normalmente desenvolvidos em outros contextos e distintos sistemas políticos, sejam debatidos no sentido de sua adaptação e para explicar a produção de políticas públicas no País. Nesse cenário, analisar uma política pública bem como programas que dela derivam implica na importância de considerar diversos constructos teóricos e modelos analíticos.

Diante disso, por meio de um ensaio teórico, o trabalho apresenta como objetivo analisar o processo de formulação do Programa Bolsa Família, partindo de dois modelos teóricos sobre elaboração de políticas públicas – Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), de Kingdon (2003), e Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), de Baumgartner e Jones (1993).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E OS MODELOS TEÓRICOS ANALÍTICOS

Comumente, os trabalhos que tratam da temática política pública associam sua conceituação ao não consenso, sendo essa área do conhecimento passível de diversas definições e interpretações. Almeida e Gomes (2019) analisam que existem variadas definições, desde as clássicas advindas da ciência política até as mais recentes. Estas, por sua vez, podem ter um viés de aplicação dentro da Gestão Pública. Souza (2006) ressalta que os estudos acerca das políticas públicas envolvem uma visão holística sobre o tema, em que a sinergia entre indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses influi de maneira significativa mesmo havendo níveis de importância diferenciados entre esses

fatores. Nesse contexto, para Weible e Carter (2017), uma definição simples poderia ignorar a ambiguidade inerente ao termo “política pública”. No entanto, a diversidade, que sempre é vista como um desafio, pode também contribuir para a riqueza da literatura do processo político.

Farah (2016), a partir de trabalhos seminais da área, enfatiza a necessidade da correta compreensão do processo de institucionalização do “campo de públicas” no Brasil. Segundo a autora, é relevante considerar duas vertentes: a primeira, é o estudo de políticas públicas (*policy studies*) voltado ao conhecimento do processo de política pública e a segunda, a da análise de políticas (*policy analysis*), orientada para a prática.

Saravia (2006) assevera que a política pública se configura como um fluxo de decisões públicas, que visam a promover o equilíbrio social ou desequilíbrios que culminem na modificação da realidade. Por sua vez, Teixeira (2002) ressalta que políticas públicas se alinham às regras e aos procedimentos, que são estabelecidos para regular as relações travadas entre a sociedade e o poder público. Complementando o escopo de decisões, para Rua (1997), as políticas públicas (*policies*) constituem *outputs*, resultados das atividades políticas (*politics*), que configuram o conjunto de decisões e atividades relacionadas à alocação imperativa de valores, fato que afirma a necessidade de diferenciação entre política pública e decisão política.

Considerando o campo das demandas atendidas pelas políticas públicas, Rua e Romanini (2014) indicam que elas não apresentam a mesma natureza, podendo ser divididas como novas, recorrentes e reprimidas. Sobre as demandas reprimidas, haveria uma “não decisão”, conceito elaborado por Bachrach e Baratz (1979), a qual indica que certos temas – ao colocar em risco fortes interesses ou contrariar códigos de valores de uma dada sociedade – encontram obstáculos variados e com intensidades distintas, impedindo que seja incluída na agenda do governo.

O processo de formulação de políticas públicas, analisado pela concepção cíclica, apresenta etapas definidas e interdependentes. Segundo Secchi (2010), o ciclo ou processo de uma política pública (*policy cycle*) tem sua interpretação originada da teoria de sistemas ao se organizar em fases contínuas e estabelecer dependência entre si.

Agum, Riscado e Menezes (2015) apontam que encarar a política pública por meio de um ciclo não pode resultar em uma visão linear, que segue, indubitavelmente, uma ordem cronológica, considerando que elas podem se encontrar desconectadas ou alternadas. Apesar do dissenso em torno das etapas do ciclo de uma política pública, é possível identificar certa predominância de etapas consideradas essenciais.

O ciclo se inicia, de acordo com Frey (2000), com a etapa de percepção e definição de problemas, que envolve um número grande de possíveis campos de ação política. Para Agum, Riscado e Menezes (2015), perceber um problema implica em identificar a divergência entre o *status quo* e a situação ideal. Em sequência, o ciclo segue para a formação da agenda, que caracteriza a inserção de um debate ou demanda social no conjunto de prioridades estabelecidas pelo poder público (SARAIVA, 2006). Rua e Romanini (2014) salientam que as prioridades normalmente passarão por alterações ao longo do tempo, baseando-se na dinâmica da política. A agenda contempla problemas, que são reconhecidos e definidos, alinhada ao papel de determinados atores, que podem influenciar ou opor à sua inclusão. São, também, parte da mobilização da sociedade civil bem como da institucionalização dos meios, que possibilitam a participação dela (TEIXEIRA, 2002; SOUZA, 2006; SECCHI, 2010).

Além da agenda, foco enfático dos modelos a serem analisados, pode-se citar, como etapas da visão cíclica da política pública, a formulação de alternativas, cujas correntes estruturantes de uma política passam a ser melhor compreendidas, gerando programas e estratégias de ação. Assim, seleciona-se a alternativa mais conveniente (SARAVIA, 2006; AGUM, RISCADO; MENEZES, 2015).

Não obstante, a fase da tomada de decisão, compilada à etapa de formulação de alternativas, forma o período que Frey (2000) define como a fase de elaboração de programas e de decisão, na qual se escolhe a alternativa mais apropriada. Por conseguinte, a implementação, para Rua (1997), consiste no conjunto de ações efetuadas por grupos de natureza pública ou privada, que visam a atingir os objetivos definidos no processo político de decisão anteriormente descrito. Sabatier (1986) propõe dois modelos de implementação de políticas públicas: modelos *top-down* (de cima para baixo) e

bottom-up (de baixo para cima).

Por fim, a fase de avaliação, de acordo com Saravia (2006), refere-se à mensuração e análise dos efeitos que as políticas públicas provocaram na sociedade. Agum, Riscado e Menezes (2015) mencionam que, nesse último estágio do ciclo, os atores envolvidos são julgados, sobretudo no que tange à capacidade de resolução dos problemas políticos. Ao realizar a avaliação, é possível constatar se a política deverá ser continuada, reestruturada ou extinta. Para Frey (2000), essa é a fase de avaliação de políticas e correção da ação, quando são questionados seus impactos efetivos.

2.1 MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS: Kingdon

Agendas, Alternatives and Public Policies, de John Kingdon, originalmente de 1984, e atualizado em 2003, propõe o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), o qual busca explicar os processos de formação da agenda (*agenda-setting*) e formulação de alternativas (*policy formulation*) para a efetivação das políticas públicas (estágios pré-decisórios) (KINGDON, 2003). O modelo formulado, inicialmente para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, tornou-se referência para os estudos sobre a formulação de políticas governamentais. O extenso corpo de dados empíricos moldou o foco do autor em analisar os estágios pré-decisórios das formulações de políticas (ZAHARIADIS, 1999).

A agenda ganha relevância no modelo. Kingdon (1994) aponta para a existência de dois tipos de agenda, quais sejam: agenda governamental, que se refere ao conjunto de problemas sobre os quais o governo e indivíduos ligados a ele concentram sua atenção em determinado momento. Assim, a pauta passa a fazer parte dessa agenda. Dessa iniciativa, surge um subsistema, a agenda decisional, a partir da qual as questões que já estão prontas para configurar uma política são submetidas aos formuladores. O segundo tipo é a agenda especializada, direcionada aos setores específicos da formação de políticas públicas, como as áreas da saúde, do transporte e da educação. O modelo pode

auxiliar apresentando benefícios potenciais para a compreensão dos processos de formação da agenda governamental (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2005).

Kingdon (2003) demonstra que há três fluxos decisórios (*streams*) e que eles seguem seu curso de forma relativamente independente. Segundo o modelo, em momentos críticos, esses fluxos convergem. É precisamente nesse momento que são produzidas as mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência (*policy windows*) entre três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*) (CAPELLA, 2005).

Para Capella (2006), no modelo de Kingdon, reafirma-se que o fluxo de soluções não se relaciona diretamente com a agenda. As alternativas, as propostas e as soluções formuladas na comunidade política somente se apresentam à agenda quando os problemas são percebidos ou, ainda, quando as demandas passam a criar oportunidades para essas ideias. Dessa forma, o formulador de política, ao criar uma consciência acerca do problema, mobiliza o fluxo de soluções almejando soluções para o dado problema.

Em determinadas circunstâncias, os três fluxos vão convergir, desencadeando uma oportunidade de mudança na agenda (CAPELLA, 2006). Ou seja, um problema será reconhecido, uma solução estará disponível e as condições políticas estarão propícias para beneficiar a mudança, o que permitirá a ascensão de questões na agenda. Essas circunstâncias geram as *policy windows* – janelas raras, que permanecem abertas por pouco tempo (TEIXEIRA; ORNELAS, 2018).

Conforme Agum, Riscado e Menezes (2015), há momentos oportunos para que haja a discussão de questões com potencial de transformação em problemas. Sendo assim, no modelo de múltiplos fluxos, existirão dois momentos quando as janelas serão abertas. Poderão acontecer quando existe a possibilidade de introdução de novas propostas no modelo orçamentário ou quando ocorre uma transição administrativa ou de governo. Nesses casos, os eventos se tornam planejados e, nas demais oportunidades, vai se destacar a imprevisibilidade.

Há, ainda, outra consideração a ser mencionada no modelo de múltiplos fluxos, que se refere à importância dos empreendedores de políticas públicas (*policy*

entrepreneurs) no que tange ao aproveitamento de oportunidades. Na perspectiva de Rua e Romanini (2014), caso os empreendedores não estejam presentes e atuantes no momento oportuno, as janelas se fecharão. Desse modo, o problema e as soluções não encontrarão a possível mobilização ao redor da agenda. Capella (2006) menciona que esse empreendedor é um indivíduo especialista em certa temática, normalmente, apresentando habilidades na representação de ideias de outros membros ou se valendo de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que contribui para a receptividade de suas ideias.

Em uma apreciação crítica do Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon, Capella (2005) menciona que, a partir da dinamicidade das ideias propostas, o desenvolvimento de políticas públicas passa a ser encarado como uma disputa sobre problemas e alternativas. Ressalta-se que o modelo de Kingdon é contingencial, abandonando o caráter determinista. A simples existência de um problema não vai determinar a escolha de uma solução específica e nem a criação de um ambiente político que seja oportuno à mudança. Dessa maneira, o modelo consegue trabalhar com ambiguidades e incertezas, o que não seria possível em abordagens racionalistas de análise de políticas públicas. Uma outra consideração relevante trazida por Zahariadis (1999) indica que Kingdon, apesar de manter a ideia de independência dos fluxos, também considera a hipótese que avalia a existência de conexões entre eles, além dos momentos nos quais se abrem as janelas de oportunidade.

2.2 MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO: Baumgartner e Jones

O Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*) foi construído por Baumgarther e Jones (1993). De acordo com Souza (2006), baseou-se em noções de biologia e computação, objetivando explicar por que um sistema político pode atuar de forma incremental, mantendo o *status quo*, e também passar por fases de mudanças radicais. Partindo da biologia, infere-se o conceito de “equilíbrio interrompido”, no qual a política pública passa por longo período de estabilidade descontinuado por momentos

instáveis, os quais propiciarão mudanças nas políticas anteriores. Considerando a computação, depreende-se a ideia de que os indivíduos apresentam capacidade limitada quando se considera o processamento de informações. Isso permite compreender que as questões serão processadas paralelamente, e não de maneira serial. Devido ao caráter de simultaneidade no processamento de questões, Rua e Romanini (2014) explicam que o governo opera em dois níveis distintos: subsistemas e macrossistema.

Considerando a racionalidade limitada abordada anteriormente, segundo Capella (2006), para tratar as inúmeras questões políticas que se apresentam, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, os quais se encontram nos subsistemas. Baumgartner e Jones (1993), com esse modelo, explicam como muitas questões recebem atenção nos subsistemas (compostos de especialistas) e permanecem, enquanto outras incorporam no macrossistema e promovem mudanças efetivas na agenda.

O modelo *Punctuated Equilibrium* aponta que, a partir do momento em que um subsistema privilegia uma única ideia a respeito de determinada temática, passa a existir *policy monopoly*. O ato de criar e manter um monopólio de política se vincula à construção de uma imagem de política pública (*policy image*): quando uma imagem é em grande parte aceita, o monopólio sobrevive; e quando o contrário ocorre, este se desfaz, abrindo espaço para a instauração de outro monopólio (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

A “fórmula” para entender os períodos de estabilidade e mudança se resume à maneira como uma questão se define, reconhecendo, para tanto, o ambiente institucional – o qual, possivelmente, estará propenso a priorizar algumas visões políticas em prejuízo de outras (CAPELLA, 2006). De acordo com Rua e Romanini (2014), as *policy images* desempenham uma atuação notável no modelo de equilíbrio pontuado, uma vez que permitem a compreensão de como os problemas ou alternativas de uma política pública são compreendidos e discutidos, considerando que há uma constante influência de valores. As *policy images* são construídas nas comunidades políticas partindo da informação e do apelo emocional, respectivamente, componentes

racional e ideológico. Baumgartner e Jones (1993) acreditam que mudanças rápidas no último componente são primordiais para que exista mobilização ao redor de um problema político ou alternativa de solução.

Capella (2006) considera as *policy images* do modelo do equilíbrio pontuado um elemento primordial para que exista mobilização da atenção do macrossistema sobre determinada questão. Esse é um pensamento compartilhado pelo modelo *Multiple Streams*, o qual considera que as questões emergentes nem sempre são transformadas automaticamente em problemas. Como ressaltado por Rua e Romanini (2014), o modelo de Baumgartner e Jones apresenta o mesmo argumento de Kingdon, qual seja: problemas e soluções são independentes. Ao focalizar um problema, não há a garantia de que determinada solução seja utilizada. É nesse ponto que se destaca o papel do *policy entrepreneur*, que pode ser o responsável por conectar problemas e soluções, atuando na criação de argumentações e entendimentos acerca de uma questão. Dessa maneira, criam *policy venues*: instituições ou grupos dotados de autoridade na tomada de decisão sobre uma política, que os formuladores precisam também influenciar (CAPELLA, 2006).

Baumgartner e Jones (1993) asseveram que a macropolítica exerce um papel central nas mudanças de amplo espectro. Tais mudanças passam a vigorar a partir do momento em que o problema político definido extrapola os limites de seu subsistema (monopólio) e atinge o macrossistema. Para Capella (2006), quando uma questão incorpora o macrossistema, o subsistema se torna propenso à mudança, uma vez que a atenção dos líderes do governo e do público em geral está propensa a possibilitar a inserção de novas ideias e atores naquele subsistema. Os momentos críticos – equilíbrio afetado por momentos de rápida mudança – também podem fazer surgir novas *policy images* e reorganizações institucionais (novas *policy venues*), as quais possibilitam a reformulação do subsistema. Essas novas configurações, possivelmente, perdurarão no tempo (*policy legacy*) e criarão um novo estado de equilíbrio no subsistema, que, logo após um intervalo, ficará propenso a gerar estabilidade.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De acordo com Senna *et al.* (2007), a partir de meados da década de 1980 – momento de redemocratização do País –, começaram a surgir mudanças no padrão clássico das políticas sociais brasileiras. Eram recorrentes as críticas acerca do caráter excessivamente centralizado, burocratizado, fragmentado, privatista, excludente e com baixa efetividade social, que caracterizavam as manifestações. Como afirmado por Paiva, Falcão e Bartholo (2013), ainda que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998) garantisse proteção à família, à infância e à adolescência (objetivos da Assistência Social), quando se tratava da segurança da renda, o sistema de proteção social não considerava a população pobre que estava em idade ativa, capacidade produtiva, e, também, as crianças.

Pase e Melo (2017) ressaltam que as políticas públicas criadas no período pós-redemocratização representam o estado da arte da correlação de poder político materializado na autoridade dos governos. Segundo os autores, no início do século XX, vários países da América Latina elegeram presidentes reformistas, dentre eles o Brasil. Dessa forma, foi nesse momento e ambiente que alguns países passaram a enfrentar o diagnóstico da grande pobreza e exclusão social com o desenvolvimento de políticas públicas específicas.

A partir da década de 1990, passaram a ser designadas estratégias institucionais, que permitiam o acesso a programas sociais por parte dos segmentos considerados mais vulneráveis, surgindo, então, programas de transferência de renda para as famílias pobres (SENNA *et al.*, 2007). Houve uma mudança gradativa do quadro de extrema pobreza que assolava o País, visto que os programas de transferência apresentaram medidas para facilitar o investimento no desenvolvimento humano, especialmente entre as crianças (BARRIENTOS, 2013).

O Programa Bolsa Família surgiu, em 2003, a partir da convergência dos programas de transferência de renda já existentes no âmbito do governo federal, sobretudo o Bolsa

Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Auxílio Gás e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Tais Programas partiram de diferentes agências, ocorreram no período de 1995 a 2003 e mantiveram o foco na transferência direta, visando ao combate à pobreza e à vulnerabilidade. No entanto, esses programas de transferência de renda não explanavam em sua implementação a preocupação em realizar avaliações e, também, não apresentavam um desenho experimental no momento em que foram criados (BARRIENTOS, 2013; SILVEIRA, CAMPOLINA, VAN HORN, 2013; ZIMMERMANN, 2006).

Para Senna *et al.* (2007), havia uma focalização desmedida dos beneficiários nas estratégias propostas, uma vez que coexistiam casos de famílias que recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, e outras que compartilhavam do estado de miséria e não recebiam nenhum dos benefícios. Foi no intuito de superar essas dificuldades que se buscou implementar uma estratégia nacional de transferência condicionada de renda. Criou-se, então, em 2003, o Programa Bolsa Família, que, em um esforço de gestão, promoveria a efetividade do gasto social, partindo da otimização, da racionalização, dos ganhos de escala e da melhoria na comunicação entre as esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2015). Paiva, Falcão e Bartholo (2013) apontam que o Bolsa Família indicava, principalmente, uma ruptura com a trajetória precária do sistema de proteção social brasileiro surgido em 1920, que priorizava tão somente a concessão de benefícios com caráter contributivo.

Avaliar esse Programa, a partir de uma perspectiva cíclica de política pública, permite a constatação de que seu surgimento decorreu da detecção de um problema por membros do governo, a saber: concentração de renda e excessivo número de pessoas abaixo da linha da pobreza. Após esse reconhecimento, o problema passou para a agenda governamental, criando-se, para tanto, uma política de resposta ou propostas. Para que houvesse a implementação, o Programa Bolsa Família desencadeou uma série de tomadas de decisão, analisadas com rigor técnico e que possibilitariam a escolha de uma alternativa. Após a implementação e o consequente repasse de recursos e pagamento dos beneficiários, foi submetido a um processo de monitoramento, gerando *feedback* aos

empreendedores políticos e possibilitando seu aperfeiçoamento (NOVAES, 2010).

4 BOLSA FAMÍLIA SOB A PERSPECTIVA DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

Avaliando o Programa Bolsa Família sob a ótica do modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon, é possível constatar a existência de um mecanismo de resposta a um problema iminente que assola a humanidade; em impacto considerável, à população brasileira. Conforme Senna *et al.* (2007), os temas pobreza e desigualdade social apresentam posição de destaque na agenda do Brasil devido ao número expressivo de pobres e à discussão sobre a capacidade do Estado em promover maiores níveis de igualdade e justiça social. Dessa maneira, passou a ser o foco dos formuladores de políticas públicas.

A pobreza se torna mais evidente e alarmante momentos após as crises econômicas que assolaram o Brasil a partir de 1980. O modelo de desenvolvimento econômico que vigorava era falho e os recorrentes problemas sociais comprometiam a efetivação de uma sociedade dotada de igualdade. O tema passou a compor a lista de prioridades da política nacional quando, a partir dos anos 2000, no governo Lula, a pobreza foi avaliada como condição de prioridade política da nação.

Tal resolução se alinhou à decisão proferida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2000, na qual foram definidos objetivos prioritários na “Declaração do Milênio”, dentre eles o destaque para a redução da pobreza e da fome (OLIVA, 2010; MATTEI, 2016). No modelo analisado, refere-se ao que o autor chamou de “eventos, crises e símbolos”.

À luz do modelo de Kingdon, reconhece-se o fluxo de problemas como o início do movimento de políticas públicas. Nesse sentido, é notório compreender que a pobreza se tornou, na época citada no parágrafo anterior, um problema que despertava a atenção dos formuladores de políticas. Era premente a necessidade de promover ações de combate a esse problema.

Considerando os mecanismos básicos que influenciam o fluxo de problemas, constata-se a presença dos indicadores dos números relativos à pobreza e desigualdade

social. Em 2002, o Brasil apresentava o coeficiente de Gini bem acima ao que apresentava no ano de 1981, além da participação inferior dos 50% mais pobres na renda nacional – ausência de evolução na estrutura social do País. Desse modo, a situação agravante de pobreza contribuía para que a questão fosse tratada como problemática pelos formuladores (OLIVA, 2010).

O mecanismo apontado no modelo como *feedback* das ações governamentais, nesta análise, se relaciona com os programas de transferência de renda para erradicação da pobreza já propostos em 1991, pelo senador Eduardo Suplicy (PT), e por várias tentativas e experiências municipais existentes no País, muitas vezes caracterizadas por limitações que resultavam em conhecimentos (*feedbacks*) para a compreensão do problema da pobreza e das ações futuras (ZIMMERMANN, 2006).

Posteriormente, as experiências vivenciadas em nível municipal influenciaram a adoção – por parte do governo federal, segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso em 2001 – de programas de transferência de renda para as famílias mais pobres (SENNA *et al.*, 2007). Contudo, tais programas sofriam com a fragmentação, o paralelismo, a baixa cobertura e o frágil controle social, criando lacunas, que concorriam em maior nível para focalizar a atenção dos formuladores. A dispersão dos variados programas dificultava a gestão, gerava disfunções burocráticas e comprometia a efetividade do repasse de recursos.

O segundo momento do modelo de Kingdon diz respeito ao fluxo de soluções. Os já existentes mecanismos para a promoção de renda mínima se configuraram em um movimento de alternativas. Como proposto no modelo de múltiplos fluxos, consistia em um processo de seleção natural, no qual ações deixaram legado. Um ato crucial foi a criação, no governo Itamar Franco, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que coordenava políticas governamentais, visando à segurança alimentar e ao combate à fome.

Dessa maneira, surgiu o que o modelo denomina de compilação de ideias. Ao se basearem no mecanismo de *feedback*, os formuladores de políticas fazem a combinação de ideias que versam sobre uma mesma questão. As diversas propostas existentes e

formuladas desde a década de 1990 para a transferência de renda apresentaram certas similaridades, aguçando a necessidade de maior cobertura e simplificação dessas propostas. Soma-se a esse contexto a crescente participação social desse momento, por meio da institucionalização de conselhos nacionais e da vinculação de conselhos locais à operacionalização dos programas, estreitando a relação com o terceiro setor mediante parcerias com as organizações não governamentais (DRAIBE, 2003).

O terceiro estágio do modelo de Kingdon se refere ao fluxo da política, caracterizado pela barganha e negociação, que influenciarão a agenda governamental. Esse fluxo apresenta três elementos. O primeiro deles indica o clima ou humor nacional. Havia, na década de 1990, uma forte tendência ao enfoque e debate sobre o problema da pobreza, configuração que persistiu ao longo dos anos 2000 e ficou mais evidenciada devido à proximidade das eleições presidenciais. Havia um descontentamento com o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), sobretudo devido à crise cambial, racionamento de energia e elevação do nível de desemprego. Existia um claro desejo de mudança, que era evidenciado pela liderança do candidato Luiz Inácio Lula da Silva – Lula (PT) – nas pesquisas. Sua figura estava relacionada à ascensão do problema da pobreza, de acordo com pesquisas divulgadas pelo Jornal Valor Econômico (2002), como citado por Figueiredo e Coutinho (2003). Era possível constatar que o eleitorado enxergava Lula como o candidato que poderia dar atenção aos temas sociais e governar com “garra” e “emoção”.

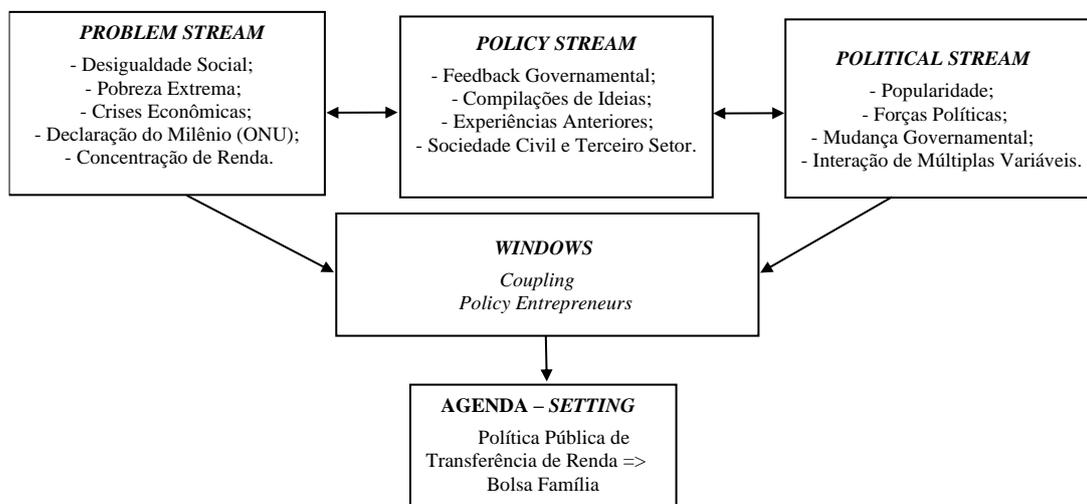
O segundo elemento, referente às forças políticas organizadas, traz à ONU uma posição de alto destaque, haja vista sua influência em nível internacional. No próprio ano em que vigoravam as eleições presidenciais (2002), havia sérios debates questionando a situação deplorável em que determinados cidadãos se encontravam. Soma-se ao referido contexto o fato de que a sociedade civil passou a se organizar de maneira a compor o que Kingdon (2003) chamou de forças políticas organizadas exercidas por grupos de pressão. Nas concepções do modelo, o apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou o conflito em uma arena política. Havendo consenso, o ambiente se torna propício para uma mudança e inserção do problema

público na agenda.

Abordando o terceiro elemento, destacam-se as mudanças de governo. O modelo defende que o início de um novo governo se torna o momento mais propício para mudanças na agenda. Segundo Ortiz e Camargo (2016), Lula tinha o Programa Fome Zero como um dos pilares de sua campanha. Era imperativo, em seu governo, a erradicação da pobreza extrema. Ao vencer, adotou um programa de políticas públicas, que almejava a melhor redistribuição de renda, alcançando aqueles estratos mais carentes e que não usufruíam dos benefícios concedidos pelo Estado. Foram feitos estudos de viabilização de uma política de transferência de renda que fosse abrangente. Criou-se, então, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), visando à formulação e implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ZIMMERMANN, 2006; ERBER, 2011).

Os eventos e as circunstâncias que permeavam o espaço público tendiam à convergência dos fluxos (*coupling*), incluindo, dessa maneira, a problemática da pobreza na agenda governamental de forma programada. Abriam-se janelas (*windows*) de oportunidade no instante em que era perceptível a urgência de criação de uma política abrangente, que reunisse as várias estratégias isoladas em uma única plataforma. Esta necessidade era evidente: encontrar um ambiente propício à instauração de um novo governo e uma figura que representasse um *policy entrepreneurs*. A Figura 1 apresenta a convergência dos fluxos do modelo, identificando os elementos, que ajudaram a levar o Programa Bolsa Família à agenda.

Figura 1 - Formulação de agenda do Programa Bolsa Família a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: Elaboração própria a partir de Capella (2005).

5 BOLSA FAMÍLIA E O MODELO DE EQUILÍBRIO PONTUADO: aspectos coincidentes

O *Punctuated Equilibrium Model*, ao apresentar proposições importantes sobre a relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional, alinha-se ao processo de formulação e implementação do Programa Bolsa Família. Esse Programa, como resultado de mudança na agenda governamental, transformou o modo como as políticas de transferência de renda vinham sendo trabalhadas – de forma lenta, incremental e linear (período de estabilidade do modelo de equilíbrio pontuado). Havia um *feedback* positivo em torno da questão da pobreza, e todos os debates que ocorriam ao longo dos anos contribuíam para que assuntos pertinentes fossem se acoplando e tivessem o efeito cascata.

A questão da pobreza, desde o reconhecimento de sua emergência, ultrapassou os níveis dos subsistemas, atingindo um espectro maior – macrossistema –, a partir do qual era possível visualizar a efetiva mudança na agenda governamental, espaço apresentado pelo modelo de Baumgartner e Jones. A imagem construída sobre o Programa Bolsa Família foi amplamente aceita, contribuindo para o entendimento simples e direto por parte dos membros da comunidade política. O cenário degradante, construído por

indicadores, pela exposição da ONU em nível mundial, pelas limitações das soluções existentes e pelos recorrentes diálogos travados entre as plataformas eleitorais e a sociedade civil, chamou a atenção do poder público e culminou na criação do Programa.

Devido à ascensão da questão da pobreza ao macrossistema, o momento crítico estabelecido pela rápida mudança fez com que a imagem compartilhada pelos subsistemas fosse melhor delineada. Essa imagem se referia à compreensão das limitações advindas dos programas de transferência de renda já existentes, que se apresentavam desconectados e com uma cobertura deficitária, e à necessidade de construção do Bolsa Família como uma solução ampla e simplificada. Aliados a essa imagem, os momentos críticos também culminaram com as reorganizações institucionais propiciadas pelo governo emergente. Criava-se, pois, um novo estado de equilíbrio, amparado pela melhoria e linearidade dos níveis de pobreza.

Considerando a formação do monopólio de políticas apresentado pelo modelo de Equilíbrio Pontuado, é também possível identificar relação com o Programa Bolsa Família. Para Britto e Soares (2010), havia uma diversificação na composição dos projetos expressos sobre o Programa. Existiam 30 parlamentares associados à base governista e à oposição, relacionados a 12 legendas e ligados a 16 unidades federativas. Mesmo sofrendo oposições, o Programa tinha a seu favor um enorme apelo eleitoral: ser contrário a uma proposta de grande dimensão, como o Bolsa Família, poderia resultar em perdas políticas.

Havia, então, uma compreensão quase unânime relacionada à aceitação do Programa. Constata-se o quão relevante é o contexto institucional na concepção das visões e formulação de problemas políticos, como debatido no modelo de Baumgartner e Jones. E é a imagem que se perpetua nesse meio, aliada à figura de um *policy entrepreneur*, que vai garantir a ligação entre o problema e sua possível solução. Assim, o Programa se configurou como a unificação de programas de transferência de renda, que pretendia otimizar a distribuição de recursos e promover a inclusão social das famílias mais pobres (ERBER, 2011).

Referente à *policy venue*, destaca-se o papel representativo do Congresso. De

acordo com Britto e Soares (2010), por meio de levantamentos realizados na base de dados da Câmara de Deputados e do Senado Federal, constatou-se que havia 34 projetos de lei submetidos, que se relacionavam com a proposta do Bolsa Família, desde o ano de 2004 (quando o Programa foi convertido em lei) até o ano de 2010. Grande parte dos projetos foi proposta em 2007, quando se iniciou o segundo mandato do presidente Lula.

Soma-se ao supracitado o fato de haver certas sazonalidades das ações tomadas pelo Legislativo. É recorrente que, no início de uma legislatura, ocorra o lançamento de vários novos projetos de lei – novos parlamentares começam a atuar no Congresso, novas propostas emergem e ganham destaque as promessas de campanha de empreendedores políticos reeleitos. Além dessa dimensão institucional, o Bolsa Família se submete a várias jurisdições simultaneamente, dada a sua gestão descentralizada envolvendo a União, os Estados e municípios (BRITTO; SOARES, 2010).

Ainda na perspectiva do modelo, as *policy images*, como ideias que sustentam os arranjos institucionais, precisam ser largamente aceitas para sua manutenção. Suas duas bases de desenvolvimento são as informações empíricas (a pobreza era fortemente difundida nessa base) e os apelos emotivos (*tone*), que podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia. Conforme já apresentado no corpo deste trabalho, tratava-se de uma temática que já tinha atingido as bases essenciais para sua incorporação na agenda.

Ao ressaltar a abrangência e a importância do Programa Bolsa Família, é possível incorporá-lo à dinâmica do modelo de equilíbrio pontuado, que, segundo Capella (2005), pode explicar tanto a estabilidade quanto as mudanças no sistema político. Enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional, na qual as ideias são geradas e difundidas.

6 CONCLUSÃO

O Programa Bolsa Família analisado nesta pesquisa representa um exemplo de uma política pública exitosa. Para Campello (2013), ele se tornou uma história de sucesso dentre as políticas sociais desenvolvidas no País. Reuniu diversos aspectos, que tenderam

a resultados favoráveis, sendo esses resultados relativos à forma de gestão, aos sistemas de informação empregados, ao caráter intersetorial, à cooperação em nível federativo ao compromisso social e profissional dos agentes políticos pertencentes aos três níveis do governo.

Este trabalho, ao analisar o processo de formulação do Programa Bolsa Família partindo de dois modelos teóricos – *Multiple Streams*, de Kingdon (2003) e *Punctuated Equilibrium*, de Baumgartner e Jones (1993) –, buscou propiciar uma visualização de seu processo de formulação, evidenciando aspectos relevantes das teorias, alinhando-os com características e eventos, que marcaram a inclusão do problema da pobreza na agenda política e sua posterior conversão no Programa mencionado. Ambos os modelos dedicam atenção ao movimento de formação da agenda, transferindo notável significado para o estabelecimento de uma questão, a qual sempre estará contextualizada por uma imagem compartilhada.

No modelo de Kingdon, é central a atuação dos empreendedores políticos, uma vez que estes influem diretamente no direcionamento da atenção dispendida por aqueles grupos dotados de poder e de influência sobre o governo e a sociedade. Destacam-se os mecanismos básicos construtores da imagem de uma política. Esse modelo evidencia os eventos, as crises, os desastres, os símbolos e o *feedback* dos formuladores de políticas.

O modelo de Baumgartner e Jones, ao evidenciar as *policy images*, considera a determinação de uma questão como sendo dominada pelas articulações de atores até então neutros. As imagens construídas são trabalhadas e influenciam, sobremaneira, as ações dos indivíduos e grupos, vinculando o equilíbrio estabelecido no nível dos subsistemas àquelas mudanças abruptas que caracterizam o ambiente do macrossistema. Aqui, destaca-se a quase unanimidade atingida pela proposta de formulação de programas de transferência de renda, em destaque o Bolsa Família. O problema da pobreza passava a compor as agendas governamentais de partidos políticos diversificados, além da difusão em meio à comunidade envolvida, haja vista o enorme apelo advindo da superação dessa debilidade social.

As argumentações realizadas em torno de uma questão e os dados quantitativos

nos dois modelos se traduzem em dispositivos necessários à ascensão dos problemas, que, no futuro, poderão ser unificados às soluções. Os indicadores de pobreza e desigualdade social, ao longo da história, serviram de embasamento consistente para a elevação do problema da pobreza à agenda. A atuação da ONU também impactou positivamente o debate acerca da necessidade de uma solução consistente. Aliado a esses dois fatores, constata-se que o aprendizado adquirido com os programas de transferência de renda já criados auxiliou, especialmente, na definição de estratégias que fossem mais efetivas, com maior abrangência, melhor controle e menor fragmentação.

A junção dos fluxos de problemas às soluções, ocorrida de maneira independente, é contemplada por Kingdon (2003). O modelo compreende o processo de aberturas de janelas como o responsável por criar oportunidades de união entre os três fluxos – problemas, soluções e políticas. O processo de abertura de janelas de oportunidades, que permitiu a formulação do Bolsa Família, vinculada ao surgimento de um novo governo (propício à mudança), viabilizou a constituição de uma política abrangente, que viesse a superar as debilidades dos programas até então desenvolvidos.

Baumgartner e Jones (1993) associam diretamente o reconhecimento de um problema à imagem e à institucionalidade, que se ligam à solução por meio de um processo menos “fluido” que aquele pensado no modelo de múltiplos fluxos. A institucionalidade que permeia a construção do Programa analisado era notadamente representativa. Desse modo, a imagem vinculada à necessidade de uma distribuição mais igualitária da renda, a qual sustentasse o crescimento, convergia à atuação presidencial daquele momento político.

Os modelos trazidos pelo estudo também trabalham o papel desempenhado pelo Poder Executivo no processo de formação da agenda. Kingdon (2003) considera o presidente o ator mais influente, que dispõe de recursos-chave e da atenção pública. O modelo de Baumgartner e Jones focaliza o papel presidencial em uma perspectiva que avalia a relação entre arenas institucionais e imagens construídas. O Programa analisado tem no presidente Lula sua grande representação, alinhando-se ao perfil de empreendedor político.

Considerando a representação dos atores nos modelos, Kingdon (2003) destaca o papel dos grupos de interesse como um dos mais relevantes, quando se considera a extrapolação da estrutura governamental, tendo em vista que exercem maior influência no impedimento da ascensão de determinadas questões à agenda. Para o modelo proposto por Baumgartner e Jones, o papel dos grupos de interesse, diferentemente de Kingdon, se torna importante no momento da definição de questões, sobretudo quando estas influenciam a opinião pública. Embora não muito explorado no decorrer do trabalho, a atuação dos grupos de interesse no momento da criação do Programa analisado, como citado por Draibe (2003), retrata as parcerias com ONGs e o reforço dos mecanismos regulatórios do Estado em relação ao setor privado, necessários para a efetivação da política.

A avaliação das mudanças no governo foi também central na discussão. Essas mudanças são encaradas no modelo de múltiplos fluxos como responsáveis por influenciar mudanças na agenda governamental, atuando em sentido favorável ou de restrição. Baumgartner e Jones (1993) divergem da visão orientada por ciclos políticos ao adotarem, em seus estudos, o viés institucional, responsável por relacionar o surgimento de novos subsistemas à criação de novas instituições alinhadas com a formulação das políticas e a influência dos grupos externos sobre as questões postas.

Ao propor analisar o Programa Bolsa Família sobre a égide de dois modelos norte-americanos, com a devida contextualização, foi possível identificar associações essenciais na compreensão do processo de definição da agenda e a posterior formulação do Programa. Constatou-se que a problemática pobreza é recorrente e sempre ascende ao nível governamental, clamando por novas estratégias, que promovam soluções cada vez mais efetivas. Enfim, o Programa Bolsa Família ressignificou as políticas de transferência de renda no Brasil, marcando, definitivamente, a inclusão do problema da pobreza na agenda política.

REFERÊNCIAS

- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>>. Acesso em: 15 mai 2019.
- ALMEIDA, L. de A. Poder e políticas públicas: o que nos dizem os modelos teóricos? **Revista Agenda Política**, v. 4, n. 3, p. 216-237, 2016. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/115>>. Acesso em: 17 mai 2019.
- ALMEIDA, L. de A.; GOMES, R. C. Perspectivas Teóricas para a Análise de Políticas Públicas: Como Lidam com a Complexidade? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 1, p. 16-27, 2019.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. Poder e Decisão. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **Política e Sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, v. 1, 1979, p. 43-52.
- BARRIENTOS, A. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: NERI, M. C.; CAMPELLO, T. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 417-433.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Política Hoje** (UFPE), v. 25, p. 73-84, 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 15 mai 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 abr 2019.
- BRITTO, T.; SOARES, F. V. **Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso?** Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/188905>>. Acesso em: 2 maio 2019.
- CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-24.
- CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In:



- ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu/MG. **Anais...** [online]. Caxambu/MG. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. São Paulo: BIB, 2006.
- DRAIBE, S. M. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003, pp. 63-101.
- ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1, p. 31-35, 2011.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública (impresso)**, v. 50, p. 959-979, 2016.
- FIGUEIREDO, R.; COUTINHO, C. A eleição de 2002. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 2, p. 93-117, 2003.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- MATTEI, L. Políticas Sociais de combate à pobreza no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA BRASA, 13., 2016, Brown. **Anais...** Brown: Brown University, v. 1, p. 1, 2016.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Portal do Ministério da Cidadania. **Bolsa Família: O que é**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 1 maio 2021.
- NOVAES, F. C. O Bolsa Família no contexto das Políticas Públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ANPAD), 2010, Vitória. **Anais [online]...** Vitória, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg165.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- OLIVA, A. M. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- ORTIZ, L. R. A.; CAMARGO, R. A. L. Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2., 2016, Franca. **Anais...** Franca: UNESP, 2016.
- PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 305-326.
- PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, p. 312-329, 2017.



RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID. Brasília, 1997.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Unidade VII: Teorias e Modelos de Análise Contemporâneos de Políticas Públicas. Brasília: IGEPP, 2014. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_08.pdf>. Acesso em: 20 mai 2019.

SABATIER, P. A. Top-down and botton-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1, 1986, pp. 21–48.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (coletânea, v. 1), pp. 21-42.

SAUSANAVICIUS, C. dos S. **Bolsa Família**: uma política pública de acesso aos direitos sociais. 2016. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

SENNA, M. de C. M. *et al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 86-94, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; VAN HORN, R. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 305-326.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; PAIVA, L. S.; SOARES, S. S. D. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. In: I. VIANA, A. V.; KAWAUCHI, M.; BARBOSA, T. V. (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2018. p. 155-190.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, Bahia, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 17 mai 2019.

TEIXEIRA, M. G. C.; ORNELAS, A. L. Formulação de Política Pública de Saúde: Análise do Projeto Teias à Luz do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. **READ. Revista Eletrônica de Administração**, v. 24, n. 1, p. 179-207, 2018.

WEIBLE, C. M.; CARTER, D. P. Advancing policy process research at its overlap with public management scholarship and nonprofit and voluntary action studies. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 22-49, 2017.



ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, P. A. (Ed.).

Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 73-93.

ZIMMERMANN, C. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 144-159, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 fev. 2019.

Submissão: Janeiro 2022

Publicação: Junho 2022