



**ATIVIDADE PARLAMENTAR NO SUBSISTEMA DO BOLSA FAMÍLIA:  
GRUPOS ORGANIZADOS E A ESTRUTURA DAS RELAÇÕES DE  
INTERESSE**

**PARLIAMENTARY ACTIVITY IN THE *BOLSA FAMILIA*'S SUB-SYSTEM:  
ORGANIZED GROUPS AND THE STRUCTURE OF INTEREST RELATIONS**

**ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN EL SUBSISTEMA DEL *BOLSA  
FAMILIA*: GRUPOS ORGANIZADOS Y LA ESTRUCTURA DE LAS  
RELACIONES DE INTERÉS**

Pedro AluÍzio Resende Leão<sup>1</sup>

**Resumo:** Respondendo à sub-representação de investigações relativas à política que influencia as estruturas de governança do Bolsa Família, tais como a política parlamentar e as relações de interesse, este trabalho identifica padrões de organização coletiva entre os membros deste subsistema, bem como alguns dos interesses organizados que influenciam o desenho do programa. Com base na análise dos discursos parlamentares nas 55<sup>a</sup> (2015-2018) e 56<sup>a</sup> (2018-2020) legislaturas federais brasileiras, esta pesquisa explora este sistema a partir de duas importantes matrizes teóricas, o neoinstitucionalismo e a perspectiva pluralista. Usando a metodologia do *Narrative Policy Framework*, foi possível observar que alguns fatores internos e externos potencialmente influem sobre o comportamento parlamentar nessa arena, e que muito da atividade dos grupos e deputados neste domínio de política pública pode ser explicado pelas premissas teóricas adotadas, como o *policy feedback* e as coalizões ideacionais.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família; Poder Legislativo; Interesses organizados; Neoinstitucionalismo; Modelo de Coalizões de Defesa.

**Abstract:** Responding to the underrepresentation of researches concerning the politics that influence the Bolsa Família's governance structures, such as the parliamentary politics and the interest groups, this paper identifies the patterns of collective organization among the members of this subsystem, as well as some of the organized interests that influence the design of the program. Based on the analysis of parliamentary speeches in the 55<sup>th</sup> (2015-2018) and 56<sup>th</sup> (2018-2020) Brazilian federal legislatures, this research explores this environment from two important theoretical backgrounds, the neoinstitutionalist and the pluralist perspectives. Using a Narrative Policy Framework methodology, it was possible to observe that some external and internal factors potentially influence the parliamentary behavior in this policy arena, and that much of the activity of groups and deputies regarding this policy can be explained by the theoretical prescriptions adopted, such as policy feedback and ideational coalitions.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política, pela Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Membro do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Email: [pedroarleao@usp.br](mailto:pedroarleao@usp.br) / [pedro27leao@gmail.com](mailto:pedro27leao@gmail.com)

**Keywords:** Bolsa Família Program; Legislative Branch; Organized Interests; Neoinstitutionalism; Advocacy Coalitions Framework.

**Resumen:** Respondiendo a la escasa representación de las investigaciones relativas a las políticas que influyen en las estructuras de gobernanza del Bolsa Família, como la política parlamentaria y los grupos de interés, este trabajo identifica los patrones de organización colectiva entre los miembros de este subsistema, así como algunos de los intereses organizados que influyen en el diseño del programa. A partir del análisis de los discursos parlamentarios de las 55<sup>a</sup>(2015-2018) y 56<sup>a</sup> (2018-2020) legislaturas federales brasileñas, esta investigación explora este entorno desde dos importantes antecedentes teóricos, la perspectiva neoinstitucionalista y la pluralista. Utilizando una metodología del Narrative Policy Framework, fue posible observar que algunos factores externos e internos influyen potencialmente en el comportamiento parlamentario en este ámbito político, y que gran parte de la actividad de los grupos y diputados en relación con esta política puede ser explicada por las prescripciones teóricas adoptadas, como la retroalimentación política y las coaliciones ideacionales.

**Palabras clave:** Programa Bolsa Família; Poder Legislativo; Intereses organizados; Neoinstitucionalismo; Enfoque de las Coaliciones Defensoras.

## 1 Introdução

O amadurecimento dos programas condicionados de transferência de renda (PTR) na América Latina parece ser um dos fatores que fazem com que o estudo de formas de coordenação política entre os atores destes subsistemas comece a ganhar mais atenção por parte da literatura em processos decisórios. Da mesma forma, a crescente expansão do *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) como um modelo eficiente, testável e preditivo de comportamentos políticos fez com que estes trabalhos se dedicassem principalmente a mapear coalizões de interesse, sistemas de crenças e a avaliar pressupostos teóricos do ACF em perspectiva comparada (LOMELÍ, 2019; TOMAZINI, 2016).

Apesar destes avanços, ainda são raras as pesquisas que fazem uma análise sob diferentes abordagens teóricas, com a intenção de analisar quais são os limites e os ganhos potenciais que distintos modelos podem ter para explicar o comportamento coletivo. Enquadram-se nesse rol parlamentares, grupos de interesse, indivíduos e especialistas, empresas e organizações da sociedade civil que atuam no âmbito dos programas de transferência de renda. Por isso, o trabalho tem o objetivo de iniciar um mapeamento referente aos padrões de organização coletiva no subsistema do Bolsa Família (PBF) a partir de uma manifestação visível dos interesses organizados: a atividade parlamentar.

Para isso, coube-nos dois objetivos principais: (1) mapear alguns dos indivíduos e grupos de interesse que são potenciais influenciadores da política pública; e (2) identificar os comportamentos parlamentares associados ao programa e inferir, a partir disso, sobre os formatos de organização coletiva dentro do subsistema. As perguntas fundamentais que norteiam a pesquisa são: (1) quais são os indivíduos e grupos de interesse citados nos discursos

parlamentares com relação ao PBF; e (2) como a articulação discursiva parlamentar pode apontar caminhos para a identificação de formatos de coordenação política coletiva?

Buscando responder a estas duas perguntas e contribuir com o teste de algumas hipóteses teóricas do campo, foram mobilizados dois modelos de matrizes ontológicas distintas e que prescrevem como se dão os comportamentos coletivos face às políticas públicas. O *policy feedback approach* (PIERSON, 1993), de matriz neoinstitucionalista, e o próprio *Advocacy Coalitions Framework* (SABATIER e WEIBLE, 2007), de matriz pluralista, apontam diferentes contornos possíveis a respeito das fontes dos recursos políticos e das formas estruturais de coordenação. Como será explorado com mais propriedade na seção teórica, a primeira abordagem enfatiza “ganhos de continuidade” e “trancamentos institucionais” como possíveis norteadores da organização coletiva, enquanto o ACF explora *policy beliefs* e questões ideacionais como os principais fatores que promovem a organização entre sujeitos.

A aplicação empírica destes conceitos levou esta pesquisa a testar duas visões alternativas possíveis sobre a questão. A primeiro enfoque vê a política pública do Bolsa Família como uma instituição, que condiciona a percepção e o engajamento coletivo dentro daquela arena e, dada a dependência de trajetória (SKOCPOL, 1995; PIERSON, 1993), dita uma ação convergente dos grupos políticos a favor da conservação institucional do próprio programa. A outra, diz que a organização de interesses no subsistema dá-se a partir de clivagens ideológicas e ideacionais, em que os atores portam distintos *policy beliefs* sobre quais devem ser a finalidade e formato do PBF, levando à organização de coalizões rivais.

Estas duas hipóteses foram avaliadas a partir dos conceitos propostos pelo *Narrative Policy Framework* (NPF) e da metodologia aplicada por McBeth, Shanahan e Jones (2005). Assim como fazem os autores mencionados, este trabalho mobilizou elementos característicos do NPF para realizar uma análise qualitativa de conteúdo em discursos parlamentares e uma quantificação estatística das descobertas. Para a análise qualitativa, nos dedicamos a identificar como os parlamentares avaliavam (i) o “contexto” (*setting*) da implementação do Bolsa Família; (ii) os “vilões” (rivais políticos) como os eram descritos e seus papéis nos problemas da política; e (iii) as soluções e alternativas políticas propostas (“moral da história/soluções”). Todos esses conceitos são chave, segundo o NPF, para se compreender posições políticas e engajamentos coletivos. Em seguida, foram atribuídos escores a cada discurso em cada um dos indicadores e, por fim, foi executado um teste de hipóteses estatístico.

Essa metodologia foi aplicada para analisar os discursos dos deputados e deputadas da 55ª legislatura federal (2015-2018). Foram escolhidos, a partir de uma amostra aleatória, 24% do conjunto de 168 discursos em Plenário encontrados com as palavras-chave “Bolsa Família” entre 2015 e 2018 (total: 40 discursos). A ênfase na 55ª legislatura dá-se por ser esta a legislatura mais recente já concluída e também por ter protagonizado o *impeachment* de 2016, o

que nos permite analisar atuações antes e após a uma notável substituição de coalizão governista.

Além disso, foram selecionados para análise eventos cujas pautas tratavam de questões referentes ao Bolsa Família, a saber: (a) três reuniões ordinárias da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) – em 02/12/2015, 04/10/2017 e 19/10/2017 –, com os ministros de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Tereza Campello e Osmar Terra; (b) três seminários parlamentares (13/08/2015, 20/11/2017, em Salvador, e 20/11/2017, em Porto Alegre), para debater os dez anos e a situação de momento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS 2017). Nos eventos extra Plenário, foram analisados 38 discursos parlamentares. Ao todo, na 55ª legislatura, foram analisados 78 discursos<sup>2</sup>.

Para o cumprimento do primeiro objetivo, além dos discursos da 55ª legislatura, foram rastreados os grupos de interesse em documentos da 56ª legislatura. Destacam-se os seguintes:

1) Atas de duas audiências públicas sobre o parecer ao Projeto de Lei 6072/19, que visa reformular os benefícios financeiros do PBF (03/03/2020), sobre a proposta de alteração do formato do CADUnico - o cadastro unificado de programas sociais do Governo Federal (14/05/2021).

2) Relatórios sobre o lançamento da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica (21/07/2020).

Somando as duas legislaturas, foram encontrados mais de 150 atores políticos entre parlamentares, movimentos sociais, influenciadores e grupos organizados.

## **2 Duas hipóteses para analisar o engajamento coletivo**

### **2.1 *Policy Feedback Approach*, uma hipótese neoinstitucionalista**

O modelo do *policy feedback approach* carrega em si a genética do neoinstitucionalismo histórico e analisa os grupos de interesse, as elites políticas e os padrões de engajamento político, a partir das premissas centrais dessa abordagem, ou seja, a partir da relação entre indivíduos e instituições. No argumento de que as instituições têm notável capacidade de determinar comportamentos individuais, o *policy feedback approach* avança, desde a concepção de instituições formais (ordenamentos legais), para a concepção de que as políticas públicas são instituições por excelência e, portanto, fonte de incentivos e constrangimentos coletivos (PIERSON, 1993; PIERSON, 2006).

Uma vez compreendidas como instituições políticas, as políticas públicas ganham uma estatura que lhes confere uma série de atribuições que delimitam a ação e as possibilidades de parlamentares e grupos de interesse. A principal delas é o princípio da autoafirmação institucional. Grande parte da literatura enfatiza que, uma vez instaurado, o *design* da política

---

<sup>2</sup> Os discursos podem ser encontrados na página oficial de debates e discursos do site da Câmara dos Deputados (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>).

pública cria uma série de restrições e incentivos que leva os atores e o subsistema a um “trancamento institucional” (*lock-in effects*) (PIERSON, 1993; SKOCPOL, 1995), em que os custos da mudança são consideravelmente superiores ao custo da manutenção da rota. Este é o pressuposto central da dependência de trajetória, enfatizada pelo neoinstitucionalismo histórico.

Durante o processo de implementação, as políticas criam e cristalizam redes de interesse, que se relacionam com os aspectos operacionais e capacidades burocráticas da própria política e de outras políticas públicas. Operando em uma “complementaridade institucional”, as políticas criam redes de interdependência entre si, que se sustentam mutuamente e que estruturam um conjunto de justificativas de manutenção e legitimação de suas práticas (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Essa estrutura força dinâmicas de composição de grupos de interesse, movimentos sociais e empreendedores políticos que se adaptam ao ambiente proposto pela instituição e retroalimentam suas práticas e motivações (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; PIERSON, 1993). É certo que essa estrutura não significa uma pacificação da arena política ou um ambiente isento de relações conflituosas (LOWI, 1964)<sup>3</sup>.

Para a compreensão do fenômeno de automanutenção ou dependência de prerrogativas institucionais anteriores os recursos e incentivos fornecidos aos grupos e agentes políticos são elementos chave. No caso dos grupos de interesse, os “espólios”, acessos privilegiados, meios de financiamento, atalhos organizacionais, meios privilegiados de informação, especialização e visibilidade são alguns dos elementos que favorecem com que estes atores políticos desenvolvam estratégias e interesses na continuidade no aprofundamento do desenho institucional da política pública<sup>4</sup> (PIERSON, 1993). Neste contexto, as políticas públicas criam relacionamentos institucionalizados e regras de inclusão e exclusão de participantes, ou “incentivos seletivos” que fomentam o engajamento de grupos que se relacionam, de alguma maneira, com aquele desenho institucional (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007; SKOCPOL, 1995)

Juntos tais condicionantes criam meios de definição coletiva dos problemas, alteram as preferências e criam nichos de empreendimento político e podem superar dificuldades de ação coletiva dentro dos grupos na relação entre os grupos e o ambiente representativo (PIERSON, 1993). Na relação entre grupos e parlamentares, a consolidação de políticas públicas pode fomentar canais especiais de acesso à estrutura de decisão política através da permissividade concedida a alguns grupos e da dificuldade de acesso a outros, o que fortalece a estrutura institucional pré-existente. Skocpol (1995, p. 54, tradução nossa) mostra que:

---

<sup>3</sup> Ainda que representante desta agenda de pesquisa, o modelo de arenas de Lowi (1964) não será mobilizado neste trabalho.

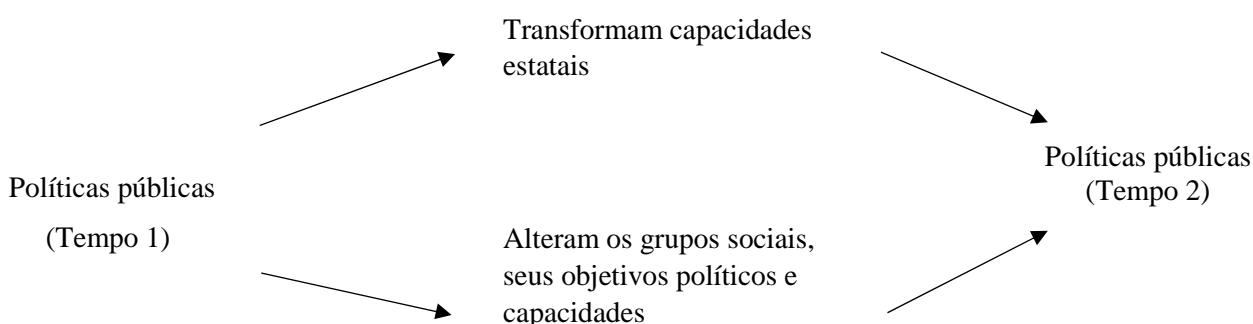
<sup>4</sup> Novamente, reforçamos que trancamento institucional não é sinônimo de consenso político, mas de dependência de trajetória. Podem haver múltiplas relações políticas (inclusive conflituosas) dadas pela instituição.

a estrutura geral das instituições políticas fornece acesso e influência para alguns grupos e alianças, encorajando e recompensando seus esforços para moldar as políticas governamentais, ao mesmo tempo que nega o acesso e a influência a outros grupos e alianças que operam no mesmo sistema político nacional.

Esse fator pode impactar sobremaneira o acesso dos grupos aos fóruns e reuniões deliberativas e, inclusive, impactar a distribuição ideológica e programática nestes canais. Como também mostra Skocpol (1995), os *feedback effects* determinam de maneira fundamental o meio social dos grupos e a parlamentares a partir de dois mecanismos principais: transformando as possibilidades administrativas e os efeitos sobre as identidades sociais. Segundo a autora, as *policies* têm a capacidade de afetar as constituições identitárias, objetivos e capacidades de mobilização destes grupos, determinando a tônica do subsistema.

Em relação aos parlamentares a estrutura da política pública exerce força institucional principalmente através dos arranjos administrativos previamente implementados. Para Pierson (1993), as capacidades instaladas, resultados de políticas públicas e burocracias já operantes influem nos “cálculos” dos *officials*. De forma análoga, Skocpol (1995) vê que retornos negativos (*negative feedbacks*) tendem a retrair os programas, enquanto retornos positivos (*positive feedbacks*) influenciam sua continuação (e sucesso)<sup>5</sup>. O “sucesso” das políticas públicas, por sua vez, dá-se quando “elas reificam os tipos de capacidades estatais que podem promover seu futuro desenvolvimento e especialmente quando elas estimulam grupos e alianças políticas para defenderem sua continuação e expansão” (SKOCPOL, 1995, p. 59, tradução minha). Este elemento teórico será importante para a análise empírica apresentada seguir.

Assim, no modelo *policy centered*, as políticas públicas podem reafirmar sua própria estrutura e de outras políticas pelos meios apontados no diagrama:



Fonte: adaptado de Skocpol (1995, p. 58).

<sup>5</sup> Vale enfatizar que *feedbacks* positivos não necessariamente significam continuidade ou estabilidade da política pública. É mais refinado entender que mecanismos de *feedback* positivo levam à continuidade em uma “dimensão já previamente estabelecida”. No nosso contexto, *feedbacks* positivos se aplicam a mecanismos de aprofundamento e reforço do PBF, o que não significa que esse mecanismo não pode descrever, em outras pesquisas, uma situação de manutenção da trajetória de instabilidade ou mudança.

## 2.2 *Advocacy Coalitions Framework*, um diagnóstico pluralista

Em função de mudanças no escopo da política pública resultarem de modelos de coordenação coletiva, o ACF também tem muito a dizer sobre a cooperação de grupos e políticos nos fóruns de tomada de decisão. A novidade é que o engajamento coletivo não depende, exclusivamente, dos constrangimentos institucionais – conforme registrado no modelo anterior. Na verdade, o ACF admite a importância das instituições no processo de formação dos interesses e coalizões, mas são as clivagens ideacionais a força explicativa para os processos de coordenação política (JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, *et al.*, 2018).

Aqui já se vê que a direção causal da relação entre políticas públicas e comportamento de grupos se inverte, quando comparamos com o modelo neoinstitucionalista. No ACF, a principal forma de articulação política são as coalizões de interesse, que têm nos sistemas compartilhados de crenças e significações o principal elemento que aglutina os indivíduos. Através de três níveis de crenças, eles se articulam em coalizões amplas e plurais de políticos profissionais, indivíduos e grupos de interesse, associações, comunidades epistêmicas, jornalistas, entre outros (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os três níveis de crenças postulados pelo ACF fazem com que os indivíduos se interajam desde princípios normativos e morais até níveis que dizem respeito às crenças instrumentais das políticas públicas. O primeiro nível, *deep core beliefs*, comporta as concepções filosóficas a respeito da natureza e dos valores humanos. O segundo, o *policy core beliefs*, é dado pelas orientações a respeito das preferências políticas, dos instrumentos de política pública, da identificação com grupos sociais e dos tratamentos dos fenômenos sociais. Por último, estão os *secondary aspects*, crenças mais flexíveis e que determinam aspectos pontuais e instrumentais das capacidades da política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007; VICENTE, 2015; JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, *et al.*, 2018). Jenkins-Smith *et al.* (2018) argumentam que o *policy core* é o núcleo de crenças que mais unifica uma coalizão, uma coletividade compartilha elementos delimitadores de desenhos de políticas públicas. Esse, inclusive, é um dos fatores que são capazes de ultrapassar os custos da ação coletiva, segundo o ACF. Por isso, também, que Jenkins-Smith *et al.* (2018, p. 145, tradução minha) dizem que “as políticas e os programas públicos são a tradução dos *policy-oriented beliefs* e que podem ser conceitualizadas e medidas hierarquicamente, como os sistemas de crenças”.

Assim, as coalizões buscam materializar um rol de crenças em seus múltiplos níveis, influenciando o comportamento das instituições e das capacidades estatais através de ações coordenadas e estratégias conjuntas, baseadas em crenças compartilhadas (SCHLAGER, 1995; WEIBLE, 2018). Por isso, o aspecto ideacional que tangencia, inclusive, as clivagens esquerda-direita, liberalismo e social democracia, entre outros elementos ideacionais ganham importância nessa perspectiva e, ainda que não sejam as únicas, podem ser potenciais condições para o engajamento coletivo (WEIBLE, 2018).

No exercício da ação política voltada aos interesses, as iniciativas dos grupos e coalizões às políticas públicas não são descoladas do contexto em que estão situadas. Fatores contextuais como o ambiente político, a intensidade do conflito, as disputas institucionais e a percepção da ameaça imposta pelos oponentes podem determinar de forma especial as opiniões sobre as políticas públicas (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, *et al.*, 2018). Será especialmente interessante observar essa condição nos discursos sobre o PBF durante o período de *impeachment* de Dilma Rousseff.

Para o ACF, quatro fatores podem ser causadores de mudança nas políticas públicas: os choques internos e externos, o aprendizado e os arranjos negociados (SABATIER; WEIBLE, 2007; VICENTE, 2015). Para nosso objetivo de compreender a formação de coalizões e ação coletiva no PBF, duas condições de mudança política são importantes para nós: o aprendizado e os acordos negociados. O aprendizado se refere ao fenômeno de incorporação de novas premissas cognitivas pelos atores e coalizões, fruto de informações ou novas experiências, e que podem levar à revisão dos objetivos e instrumentos da política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Um dos canais em que o aprendizado pode se dar é através da incorporação de novas ideias de uma coalizão por outra. O chamado *cross-coalition learning* é um fenômeno em que a coalizão “A” aprende com a coalizão oposta “B” sobre novos significantes ou sobre importância de elementos e concepções de política pública (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, *et al.*, 2018).

Sobre isso, ACF postula algumas hipóteses que podem ser válidas para analisar nossa problemática mais à frente. Uma delas é de que o aprendizado entre os diferentes sistemas de crença é mais possível de acontecer quando existe um fórum com prestígio suficiente para fazer com que atores de diferentes coalizões participem e quando esse mesmo fórum é dominado por regras profissionais (VICENTE, 2015). A segunda é que os problemas com dados quantitativos aceitos pela coletividade são mais prováveis de indução ao aprendizado do que dados imperfeitos, subjetivos ou não solidificados (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, *et al.*, 2018).

Os acordos negociados, como elementos de mudança, são situações em que as coalizões que se encontram em uma situação “estabilidade perversa”, ou seja, uma estabilidade conflitante, conseguem negociar arranjos que permitem à matéria da política pública avançar e, portanto, a ser modificada. Os acordos negociados podem ser vistos como avanço contra um longo *status quo*, ou como um acordo sub-ótimo, mas necessário, que levam a uma mudança significativa da estrutura da política pública (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, *et al.*, 2018; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Essas categorias de comportamento e de mudanças institucionais serão mobilizadas para o tratamento estatístico e para a análise empírica, com a finalidade de oferecer-nos bases teóricas para analisar como se dão as organizações coletivas no subsistema do Bolsa Família. Sobre a organização coletiva, o ACF dispõe que é válido pensar em um subsistema como algo dotado de duas ou mais coalizões e que a distribuição de poder e recursos entre elas pode ser



equilibrada ou com forte predomínio de uma coalizão específica. Quando há um predomínio, o subsistema é dominado por uma “coalizão hegemônica” que conta com maiores recursos de informação, de coordenação, de acesso, de financiamento e com “coalizões minoritárias”, que detém menores recursos para representar e influenciar a política pública nos fóruns e debates (SABATIER; WEIBLE, 2007).

### **3 Operacionalizando duas abordagens de decisão em políticas públicas a partir do *Narrative Policy Framework***

Usando o *Narrative Policy Framework* (NPF) como instrumento epistemológico e guia metodológico, partimos da premissa que é possível captar interações, interesses, crenças e formas de organização política principalmente através da análise do discurso dos sujeitos político. Para o NPF, os atores políticos compreendem o mundo a partir de narrativas, que são “histórias com uma sequência temporal de eventos, nos quais se desenvolvem um enredo constituído por momentos dramáticos, símbolos, personagens e que culminam em uma moral da história” (JONES; MCBETH, 2010, p. 329, tradução nossa).

Neste sentido, as narrativas são tanto um padrão de cognição, um método em que os indivíduos interpretam a realidade como um padrão de comunicação, uma forma em que eles argumentam, atuam politicamente e operam seus interesse (JONES; MCBETH, 2010). Assim, os fatos e eventos do sistema político, tal qual os rivais e os objetivos, podem ser transformadas em um arco narrativo. Nessa linha, as narrativas tanto podem construir socialmente a realidade quanto podem ser um elemento metodológico para que pesquisadores façam diagnósticos a respeito de problemáticas de políticas públicas, de comportamento político, entre outros (SHANAHAN; JONES, *et al.*, 2018).

Na perspectiva estruturalista do NPF, as narrativas podem ser organizadas em forma e conteúdo. A forma se refere à estruturação da narrativa, ou seja, aos elementos narrativos que são mobilizados como componentes de uma história. O primeiro deles, o “contexto”, é visto como o ambiente que as políticas públicas estão situadas, como as problemáticas dadas pelas relações políticas de outras arenas, as condições econômicas e sociais do momento e as prescrições institucionais e legais em que a questão política se desenvolve. Os “personagens” dizem respeito aos desenhos interpretativos que atores políticos podem assumir dentro da narrativa: aliados podem se tornar “heróis”, rivais podem ser descritos como “vilões” e beneficiários de políticas públicas podem ser vistos como “vítimas” ou outras categorias (MCBETH; SHANAHAN; JONES, 2005). Por fim, a “moral da história” carrega a intencionalidade do ator. A moral da história pode ser vista como se fosse a “solução” advogada por um ator para a questão enfrentada (JONES; MCBETH, 2010). É a comunicação das alternativas advogadas como tecnicamente ou moralmente superiores (SHANAHAN; JONES, *et al.*, 2018).

O segundo núcleo do NPF, o conteúdo, pode se referir ao sistema de crenças ou o conteúdo que os indivíduos querem viabilizar através da narrativa. Inserido nos elementos narrativos da “forma”, a análise do conteúdo pode apresentar clivagens ideológicas ou relações de *partisan* entre os atores e grupos políticos (JONES; MCBETH, 2010). Para o que esta pesquisa se propõe, a relação entre elementos narrativos e o que eles podem expressar em termos de conteúdo tem papel central para a identificação de padrões de organização em grupos ou coalizões.

A seguir, apresentamos como os elementos do NPF podem se articular e formar codificações que iluminam o caminho para a identificação de relações coletivas no subsistema do Bolsa Família. Aplicando tais elementos com foco nos grupos e coalizões, formulamos equações que consideram elementos do “arco narrativo”, que identificam a prevalência de argumentos do neoinstitucionalismo e do pluralismo.

### **3.1 Equação 1: o “contexto”, um problema institucional ou ideacional?**

A imersão das políticas públicas em um ambiente ditado por problemáticas institucionais, ideacionais ou até mesmo culturais pode determinar as estruturas do engajamento coletivo e dos padrões associativos. As associações entre indivíduos, a depender do contexto, podem se dar em bases de conflito intenso, ou não conflituoso - em bases técnicas ou emocionais (JONES; MCBETH, 2010). Essa concepção é útil para apontar as principais clivagens que envolvem o subsistema do PBF. Entende-se que as bases de associação existentes no subsistema do Bolsa Família podem ser analisadas ao observar o “problema primordial” dado pelo contexto (SHANAHAN; JONES, *et al.*, 2018). Por isso, esse é o primeiro indicador a respeito da organização coletiva neste subsistema. A partir da pergunta “quais problemas contextuais que têm predominância no discurso parlamentar?”, a organização coletiva pode seguir dois parâmetros distintos.

Aos olhos do ACF, dois pontos principais definiriam um problema contextual para os atores: (a) as controvérsias entre os grupos se dão fundamentalmente no nível das *policy core beliefs* e das *deep core beliefs*; (b) as coalizões se articulam em uma miríade de subsistemas e jogam em uma arena observando acontecimentos e determinantes de outras (SABATIER; WEIBLE, 2007). Isso implica que os parlamentares veriam os problemas do Bolsa Família a partir de um ambiente contextual mais amplo, em que rivalidades em outras arenas e *locus* políticos influenciam significativamente as posições no PBF.

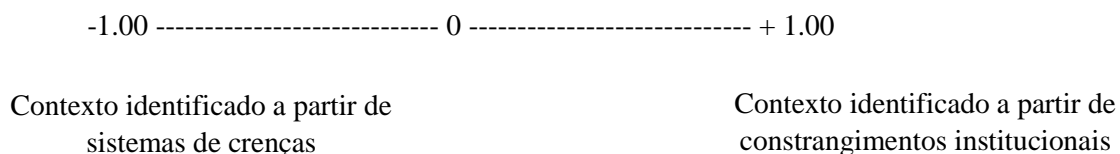
Para o neoinstitucionalismo os indivíduos são parte de cada subsistema. Logo cada um tem suas ações conformadas principalmente pelos determinantes daquela política pública enquanto instituição. Em razão disso, portanto, tendem a ver como se fosse um “problema contextual” as situações em que regras e normas específicas daquele programa são desafiadas (e.g. desestruturação funcional do programa ou reformas no PBF que alterem fundamentos de

acesso ao programa). Dada a dependência de trajetória, um problema contextual relevante, nesta visão (SKOCPOL, 1995) a conservação da estrutura institucional e o problema em questão tenderia a ser, portanto, mais restrito ao PBF.

Com base nisso, o primeiro teste codifica se as problemáticas elementares do contexto do subsistema são predominantemente dadas por clivagens de ordem ideacional/ideológica (hipótese pluralista), que extrapola o domínio do PBF, ou de ordem predominantemente institucional e restritas aos efeitos da instituição (o PBF) sobre os indivíduos. Para isso, aplicamos a mesma metodologia de McBeth, Shanahan e Jones (2005) e estruturamos a métrica a partir da análise de conteúdo qualitativa de Elementos Narrativos (EN) que têm a “problemática institucional” como tema menos os Elementos Narrativos que têm a “problemática ideacional” como elemento central. A diferença foi padronizada (divida) pela soma de Elementos Narrativos que se referem ao contexto/problema em questão (MCBETH; SHANAHAN; JONES, 2005). Tem-se o seguinte escore “contexto”:

$$\frac{\text{EN (contexto institucional/restrito)} - \text{EN (contexto ideológico/ampliado)}}{\text{Total de EN sobre o contexto/problemática}}$$

O “Escore Contexto” de -1.00 a +1.00 foi atribuído a cada discurso parlamentar, no qual -1.00 significa o “máximo do padrão ideológico de cognição” (hipótese do ACF) – um arco narrativo em que a argumentação do parlamentar se centra em clivagens ideológicas – e +1.00 significa o “máximo do padrão de cognição movido por instituições” (hipótese do neoinstitucionalismo; uma argumentação que se centra em questões relacionadas às instituições do PBF). O cálculo da média dos escores de cada discurso gera um índice que pode ser alocado dentro da escala:



### 3.2 Equação 2: os causadores do problema (vilões)

Como os vilões são caracterizados? Qual é o principal atributo dos vilões que deve ser combatido? A identificação da visão do conjunto de parlamentares do subsistema a respeito dos vilões pode iluminar aspectos importantes sobre os pontos de conflito que o subsistema do Bolsa Família apresenta. Para os fins desta pesquisa, o mais importante é avaliar de que formas os vilões são vistos. Se nosso objetivo é analisar o subsistema a partir de visões pluralistas e neoinstitucionalistas, o mais lógico é entender qual argumentação que sustenta a visão a respeito

dos vilões. Assim, a hipótese do ACF apontaria que o que caracteriza os vilões é o contraste ideacional/de crenças do vilão em relação ao emissor da narrativa. Em raciocínio concorrente, pode-se ponderar que a corrente neoinstitucionalista apostaria que o emissor julgaria um vilão com base no comportamento “institucionalmente desviante” do outro<sup>6</sup>. Esta equação pode ser vista, de certa forma, análoga à equação 1.

Assim, pode-se construir uma métrica que veja discursos com críticas de teor ideológico como sendo indicativos de múltiplas e amplas coalizões baseadas em crenças compartilhadas. Por outro lado, discursos com críticas de teor institucional (e.g. ataques ao vilão como sendo o responsável por desestruturar o programa, críticas ao vilão como responsável pelos fracassos técnicos do programa, etc.) como indicativo do poder das instituições como condicionantes da ação política.

Aplicamos o mesmo conceito da equação anterior, onde EN significa “elementos narrativos” para obtermos o escore “Vilões”:

$$\frac{\text{EN (vilões institucionalmente desviantes)} - \text{EN(vilões ideológicos)}}{\text{Total de EN sobre os vilões}}$$

Nesta fórmula, também, escores negativos indicam proeminência de linhas narrativas que enfatizam aspectos ideacionais/ideológicos dos vilões e, portanto, clivagens e coalizões com base em crenças (*deep core beliefs* e *policy core beliefs*). Os escores positivos enfatizam argumentos de base preservacionista e institucional (em que o vilão não é caracterizado pela sua opção ideológica, mas por seus conflitos com instituições do PBF), o que indica forte vinculação do emissor do Programa Bolsa Família. O cálculo da média da distribuição das observações gera o escore “vilões” que pode ser alocado dentro da escala:

$$-1.00 \text{ ----- } 0 \text{ ----- } + 1.00$$

Identificação de vilões a partir de argumentos ideológicos (lógicas discursivas com base nos sistemas de crenças)

Identificação de vilões a partir de argumentos institucionais (lógicas discursivas com base nos constrangimentos institucionais)

### 3.3 Equação 3: A moral da história

Como visto, em políticas públicas, a moral da história são as soluções burocráticas, ações morais ou normativas que são necessárias ou mudanças propostas para as políticas

<sup>6</sup> Nesse sentido, de uma perspectiva neoinstitucionalista, um comportamento “institucionalmente desviante” seria o não compromisso dos atores com prescrições institucionais (da política pública) ou o comportamento desafiante a normas e valores institucionalmente constituídas no escopo do PBF.

públicas. Compõe-se de ação efetiva (como se fazer) e solução política (o que fazer) (JONES; MCBETH, 2010). Para esta pesquisa, a moral da história e a solução apresentada por cada parlamentar ao problema identificado também podem ser um indicador do padrão da organização coletiva do subsistema.

Para instrumentalizar tal aspecto, olhamos os elementos narrativos que se referem ao desenho institucional do programa, seu *status*. Quando questões relativas ao desenho do PBF estão em debate, a identificação de certo consenso entre os parlamentares no que se refere ao *status quo* do programa, em que os atores reafirmam com argumentos institucionais sua prevalência, pode ser um forte indicador de que existe uma distribuição de interesses ditada por dos constrangimentos institucionais do PBF. Essa perspectiva é representativa da hipótese neoinstitucionalista, e, novamente, nos ancoramos na premissa dos efeitos *lock-in* e da dependência de trajetória.

Por outro lado, no argumento do ACF, as mudanças nas políticas públicas são fruto do aprendizado, de choques (externos e internos) e de arranjos negociados. A identificação de elementos narrativos que sustentam as soluções de mudança institucional e que se referem a quaisquer um destes quatro mecanismos pode indicar a existência de coalizões de interesse que têm padrões de associação conforme aponta o *Advocacy Coalitions Framework* (JENKINS-SMITH; NOHRSTEDT, *et al.*, 2018). Entretanto, os tradicionais choques podem ser fonte explicativa da mudança institucional tanto para o ACF quanto para o neoinstitucionalismo histórico (MARCH; OLSEN, 2006). Por esse motivo, focaremos nos elementos narrativos que sustentam as soluções e que fazem referência aos arranjos negociados ou ao aprendizado.

Tem-se a equação para o escore “moral da história/soluções”:

$$\frac{\text{EN (status quo + restrições institucionais)} - \text{EN (mudança + aprendizado ou fatores ideológicos)}}{\text{Total de EN sobre soluções para o PBF}}$$

Os resultados que se dão a partir do escore “solução” atribuem escores de -1.00 a +1.00 a cada manifestação parlamentar. Convém salientar que -1.00 significa que todas as soluções propostas pelo deputado em questão resultam de aprendizados ou negociações e advogam por mudanças institucionais (que todos os elementos narrativos identificados defendem mudanças na estrutura do PBF, seja por aprendizagem ou por negociação política com outros atores). O escoree +1.00, por sua vez, significa que todas as soluções propostas passam pela defesa do *status quo* do programa ou pelo aprofundamento do desenho de momento do PBF, com argumentação coerente com o *policy feedback approach*. O cálculo da média da distribuição das observações gera o escore “solução” que pode ser alocado dentro da escala:

$$-1.00 \text{ ----- } 0 \text{ ----- } + 1.00$$

Soluções que prescrevem mudanças institucionais (baseadas em situações fruto de aprendizado ou negociações)

Soluções que reificam a dependência de trajetória

Antes da análise de nossos resultados, algumas ressalvas são necessárias. Primeiramente, não se argumenta aqui que o neoinstitucionalismo (*policy feedback approach*) seja sinônimo de estabilidade e, tampouco, que o ACF seja sinônimo de mudanças contínuas. Vê-se que ambas as teorias têm respostas tanto para os fenômenos da mudança, quanto para os da estabilidade. O que aqui se faz é somente codificar segmentos narrativos que possam ser relacionados a cada explicação teórica, e testar hipóteses. Em segundo lugar a indexação feita por esse trabalho (em uma gradação) é uma simplificação das premissas teóricas, para operacionalizá-las. Claramente, as relações coletivas são fenômenos muito mais complexos e que envolvem fatores explicáveis pelas duas teorias. O que chamamos, por exemplo, de “máximo do padrão de cognição movido por instituições” é somente um tipo ideal e claramente não existe um comportamento movido exclusivamente por instituições. Temos aqui somente artifícios que nos ajudam a compreender fenômenos de associação coletiva. Por último, não se argumenta que o ACF seja o exato oposto do neoinstitucionalismo ou vice-versa. Dadas as naturezas teóricas, ainda que quiséssemos, um pensamento dualista deste tipo seria inconcebível e inapropriado. Para os limites em que esse trabalho opera, acreditamos não ser problemático relacionar, contrastar e explorar o potencial de cada perspectiva.

#### **4 Interpretando os resultados: Bolsa Família, grupos e padrões coordenativos em um subsistema subexplorado**

##### **4.1 Grupos, indivíduos e organizações de interesse no subsistema do Bolsa Família**

O mapeamento dos grupos de interesse e indivíduos no subsistema PBF, somente nos discursos da 55ª e 56ª legislaturas, revelaram um número extraordinário e variedade de atores que potencialmente influenciam esse programa. Como a dinâmica de interesses está "presente em cada decisão parlamentar ou governamental" (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 17), isso pode revelar a complexidade de um subsistema pouco explorado e mostra o potencial da pesquisa nessa área. Juntos, 71 grupos foram identificados, com o mais variado grau de formalização e indivíduos com diferentes níveis de autonomia ou associação de grupo (todos os grupos e indivíduos identificados são listados no Anexo I).

Para observá-los, é necessário fazer uso da visão de Mancuso e Gozetto (2018) que os atores de lobby<sup>7</sup> podem ser dos mais variados tipos. Esses podem ser indivíduos ou grupos.

---

<sup>7</sup> Lobby, na definição desses autores, é o conceito que é dado quando "agentes sociais tomam a iniciativa de entrar em contato com membros do poder público capaz de tomar decisões para apresentar seus interesses e pleitos a esses" (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 20). Entendemos que essa definição pode ser adequada para conceituar o que chamamos aqui de "grupos de interesse".

Entre indivíduos, parece-nos que lobistas voluntários exercem um papel predominante no PBF, ou seja, aqueles que trabalham na defesa dos interesses do mesmo grupo ou divisão, mas que não têm responsabilidades e contrapartes como um "lobista formal" (MANCUSO e GOZETTO, 2018). Entre esses, aqueles que se destacam são principalmente membros de comunidades epistêmicas de centros de pesquisa e ativistas para a expansão e melhoria do programa. A posição geral do primeiro grupo de atores foi para fortalecer o sistema de garantia de renda nacional e para defender uma abordagem técnica do PBF, ao defender, com parlamentares, a importância de aplicar evidências científicas para pensar sobre aspectos como foco, condicionalidades, portas de saída, resultados e equilíbrio econômico. As ações desses grupos/indivíduos ocorreram principalmente através de apresentações técnicas nas audiências públicas do CSSF (Comissão de Seguridade Social e Família).

Quando relacionado aos grupos, Mancuso e Gozetto (2018) mostram que esses também podem ser atores do estado, grupos administrativos ou burocráticos, situados nos três níveis do Estado Brasileiro: municípios, estados e a União. Essa definição abre a possibilidade de identificar colegiado nacional e estadual e conselho de gestores de assistência social como potenciais grupos de interesse, com centralidade especial do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS). Várias vezes, a importância do CONGEMAS como uma "instituição a ser ouvida" foi identificada. É notável o desempenho dos grupos representando o interesse dos municípios. Além do CONGEMAS, a Frente Nacional de Prefeitos, o Conselho de Gestão Intermunicipal do Bolsa Família, e as Uniões Estaduais de Municípios eram grupos ativos nos eventos parlamentares.

Atribuímos a importância relativa dos grupos de interesse municipais no próprio desenho do PBF, articulados sobre estratégias de descentralização (IGD-M) e o empoderamento de administrações locais na gestão do programa. Esse mecanismo pode ser visto como um efeito da instituição do PBF concedendo incentivos diferenciados e acesso àqueles grupos representativos (abordagem de *feedback* da política). Similarmente, porque, desde a sua implementação inicial, o *Bolsa Família* é articulado no princípio de interseccionalidade com as capacidades do Sistema de Assistência Social (SUAS) (usando o aparelho do CRAS e CREAS e os profissionais do aparelho SUAS), os grupos que defendem a assistência social no país foram encorajados para ter participação marcante nas políticas do PBF – um fenômeno explicável pelas regras de inclusão fornecidas pela política pública (PIERSON, 2006; PIERSON, 1993).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado às "organizações corporativistas", em outras palavras, as organizações sindicais que ativamente influenciam o subsistema (MANCUSO; GOZETTO, 2018). No subsistema PBF, grupos de assistentes sociais têm participação marcante, desde sindicatos locais a federações nacionais e associações pico. Alguns exemplos são a União de Assistentes Sociais do Rio de Janeiro, a Federação Nacional de Assistentes

Sociais e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguro Social. Evidentemente, a posição desses grupos é quase unânime em defesa do fortalecimento das capacidades de gestão do PBF e SUAS.

Como Pierson (1993) destacaria, políticas públicas também influenciam a participação da opinião pública. Corroborando o autor, identificamos vários grupos da sociedade civil que, em organizações autônomas, defendem a melhoria e, inclusive, ampliar o modelo Bolsa Família (algumas em relação à proposta da Renda Básica). Entre essas, podemos identificar a Central Única de Favelas (CUFA), a Frente Brasil Popular e os Fóruns de Usuários em Defesa do SUAS. Entre os movimentos sociais, é notável a proeminência dos grupos que reafirmam o desenho do PBF e propõem sua ampliação. Ao mesmo tempo, é notável a ausência de grupos que propõem uma reforma de “liberalização” nesses programas, como a adoção de mais condicionalidades ou incentivos à saída dos beneficiários. Essa questão pode ser vista por nossas teorias de duas maneiras: o efeito de bloqueio em operação, considerando os "retornos institucionalmente positivos" do programa (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007), ou como evidência de uma forte coalizão majoritária (SABATIER; WEIBLE, 2007). De qualquer maneira, parece-nos que o Programa *Bolsa Família* tem forte apoio entre os movimentos sociais populares brasileiros e especialistas e agências especializadas.

Finalmente, é importante enfatizar o papel de dois outros atores: empresas e organizações internacionais (IOs). A participação desses dois atores revela, primeiramente, a participação de interesses de mercado na área de assistência social. Porém, esse domínio social parece ser responsabilidade da família, sociedade civil e do Estado, como destacado pela LOAS/93, encontramos alguns elementos da narrativa que parecem apontar para reuniões entre o Poder Executivo e membros de empresas de tecnologia como o Google e Facebook em relação à gestão do CADÚnico e as condicionalidades<sup>8</sup>. As IOs são algumas vezes citadas como produtores de relatórios e trabalhos que enfatizam a importância de condicionalidades e a relação custo e benefícios dos programas. As ações desses dois atores seria melhor explicada pelo ACF, uma vez que empresas podem ser potenciais atores políticos e organizações internacionais podem ser representativas de um sistema de crença neoliberal, liderado pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (PEET, 2009).

De acordo com muitos estudos, as divisões ideacionais entre grupos de interesse e atores não estatais (especialmente IOs) parecem ser relevantes. Enquanto alguns dos profissionais de assistência social e movimentos sociais organizados defendem a importância dos benefícios ao conceder direitos econômicos e civis, as organizações Bretton Woods internacionais adotam uma posição tecnocrática sobre o PBF, que pode ser vista como posição

---

<sup>8</sup> Sobre isso, a Ex-ministra Tereza Campello comunicou a CSSF em 14/05/2021: "[...] a segunda sugestão é solicitar informações, as minutas de reuniões, de negociações, se houver, contratos em andamento, o que já foi oferecido a essas grandes empresas - Google, Facebook, TikTok [ByteDance] e outras - que, pelas informações que temos, estiveram reunidas com a Ministra" (CAMPELLO, 2021).



liberalista. Na opinião dessas, expressa nos relatórios temáticos, a principal vantagem de adotar programas de transferência de renda como uma estratégia para desenvolvimento é que essa promove a redução da pobreza com baixos custos públicos. Vemos que essa diferença ideacional entre atores políticos nos subsistemas dos programas de transferência de renda é um dos fatores mais importantes e negligenciados nessa área de estudos.

#### **4.2 Results and interpretations of the patterns of coordinative action, parliamentary activity and interest representation**

Com base nas premissas teóricas apontadas e na metodologia escolhida, o que se segue é uma análise sobre os discursos parlamentares e como eles podem incitar explicações pelo ACF e pelo *policy feedback approach*. O que apresentamos em primeiro lugar, como sendo um dos resultados mais significativos desta pesquisa, é que o padrão de argumentação – que, conforme interpretamos, reflete as dinâmicas de representação de interesses – é significativamente diferente entre as duas arenas investigadas (Plenário e comissões).

Em todos os indicadores, as discussões em comissões foram significativamente mais pautadas por elementos narrativos institucionais do que as discussões em Plenário. No que se refere ao indicador “contexto”, o escore positivo das comissões (média = 0,63) e o *p-valor* significativo (*p-valor*= 0,000005;  $\alpha$ = 0,05), sugere que os atores claramente identificam o problema contextual a partir de constrangimentos institucionais. No caso das comissões, rejeita-se a hipótese nula de que não existe diferença estatisticamente significativa entre visões contextuais movidas por ideologias ou por coerções institucionais. Esse resultado é claramente explicável pelo neoinstitucionalismo. Como a comissão analisada foi a Comissão de Segurança Social e Família, as práticas sociais estão cristalizadas pelas regras, normas e práticas operadas nesse ambiente, que são ditadas pelo histórico das políticas de assistência social e da governança das políticas de garantia de renda.

O mesmo não pode se dizer para o resultado do Plenário. O escore de 0,08 e o *p-valor* não significativo de 0,52 ( $\alpha$ = 0,05) mostram que o diagnóstico do “contexto” em Plenário é tão determinado por constrangimentos institucionais, quanto pelos sistemas de crenças. Nota-se que esse resultado pode ser claramente determinado pelo ambiente político anterior e posterior ao *impeachment*, ocorrido em 2016. O ambiente do *impeachment* foi caracterizado por dicotomias partidárias e extrema polarização, que acreditamos ter transformado o Plenário em um ambiente conflituoso, dicotômico e hostil para discussões especializadas e *policy-focused*. Ao mesmo tempo que podemos ver a Comissão de Segurança Social e Família (CSSF) como um fórum que “insulou” o PBF das discussões do *impeachment*, preservando o comportamento centrado na institucionalidade da política pública, o Plenário da Câmara dos Deputados ofereceu um ponto de interseção entre argumentos e múltiplas posições. Essa diferença entre ambientes

promoveu padrões de engajamento coletivo muito distintos quando comparamos os discursos parlamentários em Plenário e na CSSF.

Essa constatação aponta para explicações do ACF e do neoinstitucionalismo. A complementariedade institucional explicaria um padrão cognitivo abalado pelos acontecimentos de outras arenas institucionais, segundo o neoinstitucionalismo. Consequentemente, podemos assumir que em um momento em que uma das arenas sofria grandes choques, todo o sistema de representação de interesses respondeu de acordo. Pelo ACF, em um momento crítico como este, em que a “intensidade do conflito” e a “ameaça percebida pelos oponentes” são latentes, toda a interpretação dos atores a respeito do contexto é abalada, os sistemas de crenças são ressignificadas e novos problemas podem subir ao topo da agenda dos interesses.

**Tabela 1** - resultados gerais para a equação 01 – “Contexto”, na 55ª Legislatura

Equação 1	Frequência	Média	Desv. Pad.	n			
					Estadística de teste	df	Valor p
<b>Discursos no Plenário</b>							
de -1 a -0,5	12						
de -0,49 a -0,1	5						
0	3						
de 0,1 a 0,49	5						
de 0,5 a 1	14	0,08	0,81	39	0,64	38	0,43
<b>Discursos nos Comitês</b>							
de -1 a -0,5	6						
de -0,49 a -0,1	0						
0	2						
de 0,1 a 0,49	1						
de 0,5 a 1	29	0,63	0,72	38	5,33	37	0,000

Fonte: Elaboração própria, 2021.

A análise do indicador “vilões” também aponta para caminhos curiosos. Enquanto foram identificados 26 elementos narrativos relativos aos vilões em Plenário, esse indicador foi tão raro nas comissões (n= 7), que não é razoável construir estatísticas sobre eles na CSSF. Como essa equação está muito relacionada à equação contexto, os vilões mais atacados foram os vilões “ideológicos”, mas esse resultado não é estatisticamente significativo ( $p$  valor = 0,1;  $\alpha$  = 0,05). Isso indica uma primeira conclusão, relativa ao NPF: a operacionalização da categoria “vilões” em análises de discursos pode ser especialmente difícil, principalmente em ambientes dotados de alta especificidade e objetividade técnica.

**Tabela 2** - resultados gerais para a equação 02 – “Vilões”, na 55ª Legislatura

Equação 2	Frequência	Média	Desv. Pad.	n	Estatística de teste	df	Valor p
<b>Discursos em Plenário</b>							
de -1 a -0,5	14						
de -0,49 a -0,1	3						
0	1						
de 0,1 a 0,49	1						
de 0,5 a 1	7	-0,29	0,88	26	-1,69	25	0,10
<b>Discursos nos Comitês</b>							
de -1 a -0,5	1						
de -0,49 a -0,1	0						
0	2						
de 0,1 a 0,49	0						
de 0,5 a 1	4	~~	~~	7	~~	~~	~~

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Nos discursos em Plenário, “Michel Temer” e o “Governo Michel Temer” foram os vilões mais atacados, tanto da perspectiva ideológica quanto da perspectiva institucional. Aqui nota-se que pode ter sido Michel Temer o vilão mais atacado pela dominância da coalizão que de esquerda no subsistema do Bolsa Família<sup>9</sup>. Para esse grupo, que se acredita ser ideologicamente majoritário no subsistema, Michel Temer é tanto um vilão institucional (responsável por “desestruturações” do PBF), quanto um vilão ideológico (e.g. alinhado com grupos financeiros e “inimigo das lutas populares”). Dessa forma, é difícil identificar algum padrão organizacional segundo o indicador “vilões”, o que é útil para apresentarmos testes não à nossa teoria, mas à metodologia inspirada no NPF.

O exato oposto acontece para o indicador “moral da história”, em que encontramos respostas evidentes e padrões de comportamento muito dotados por uma concordância a respeito do Bolsa Família. Na imensa maioria dos discursos, os elementos narrativos que enfatizam posição favorável ao *status quo* foram muito mais frequentes do que a posição que advoga por mudanças na estrutura burocrática do programa. Nesse indicador, tanto os discursos em Plenário

<sup>9</sup> Presumimos um domínio da coalizão da esquerda no PBF considerando os números de discursos realizados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em comparação com outros partidos políticos sobre esse assunto. Na 55ª legislatura, os partidos que realizaram a maioria dos discursos sobre o PBF foram: o Partido dos Trabalhadores (PT) (72); o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (19); o Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (14); e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (11).

(média=0,41; *p valor* = 0,01;  $\alpha$ = 0,05), como os discursos em comissões (média= 0,49; *p valor* = 0,0004;  $\alpha$ = 0,05) apresentaram escores positivos estatisticamente significantes de que existe uma forte tendência que os grupos ativem preferências com base em uma dependência de trajetória.

Nos discursos em Plenário, foram identificados 22 elementos narrativos que contam “a moral da história” ou a “solução”, como o aprofundamento do programa, dado seu histórico positivo (*feedback* positivo). Por outro lado, observa-se que oito pronunciamentos viam a solução como forma de mudança da concepção ideacional do programa (oriundo de possíveis acordos negociados) ou como uma necessidade de adaptações nos mecanismos de implementação (fonte de possíveis ganhos de aprendizado). Nas comissões, essa proporção foi ainda mais ampla, de 24 para 6.

**Tabela 3** - resultados gerais para a equação 03 – “Moral da história”, na 55ª Legislatura

Equação 3	Frequência	Média	Desv. Pad.	n	Estatística de teste	df	Valor p-
<b>Discursos em Plenário</b>							
de -1 a -0,5	8						
de -0,49 a -0,1	1						
0	2						
de 0,1 a 0,49	0						
de 0,5 a 1	22	0,41	0,87	33	2,72	32	0,01
<b>Discursos em Comitês</b>							
de -1 a -0,5	6						
de -0,49 a -0,1	1						
0	5						
de 0,1 a 0,49	1						
de 0,5 a 1	24	0,49	0,76	37	3,91	36	0,000

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Esse indicador revela, portanto, que duas explicações são possíveis: a de que existe um duro trancamento institucional, que condiciona os atores a preservarem a estrutura do programa, sendo poucos os interesses contrários ou que existem duas coalizões de interesse no subsistema do PBF, com paradigmas ideacionais diferentes, mas que detêm recursos extremamente assimétricos. Esses recursos diferenciados, segundo o ACF, são os recursos de organização (sendo a coalizão de esquerda a que mais pronunciou discursos em Plenário), de apoio (*mobilizable troops*) (conforme a análise anterior, que a maioria dos grupos sociais são favoráveis ao PBF) e de acesso (colocando tais grupos nos fóruns de decisão) (SABATIER e WEIBLE, 2007). Para o neoinstitucionalismo, esses recursos têm as próprias instituições como

fontes, que incentivam algumas alianças, dificultam outras, permitem que alguns grupos acessem e negam participação a outros (SKOCPOL, 1995).

O ACF ainda tem boas explicações para o fenômeno da convergência observado nas “soluções” no âmbito da CSSF. Dado que se trata de um fórum extremamente profissionalizado e prestigioso, o aprendizado e a incorporação de paradigmas entre as coalizões (*cross-coalition learning*) tornou-se muito menos custoso e, portanto, mais provável de ter acontecido. Também a oferta de dados econômicos positivos e consolidados a respeito do PBF é muito grande nesse tipo de fórum. Com base nisso, uma possível coalizão oposicionista pode ter revisto seus objetivos e instrumentos e aprendido com novas informações e experiências daquele ambiente (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Notou-se, durante a análise dos discursos, um incremento nas propostas de mudança institucional durante o governo Temer. Iniciativas como as do ex-ministro Osmar Terra e do deputado Ricardo Barros (PP-PR) sobre reformas no arcabouço do PBF se tornaram mais comuns a partir de 2016. Parece-nos que houve um sensível deslocamento ideacional do PBF, passando de um “direito” para meio de ascensão social. Esse fenômeno pode ser visto ainda pelo ACF como uma tentativa de mudança nos *policy core attributes* das políticas públicas dada mudança de posição, no governo, da coalizão que instaurou o PBF por uma coalizão rival (JENKINS-SMITH, NOHRSTEDT, *et al.*, 2018).

Por fim, a boa aceitação geral do desenho atual do PBF pelos atores e grupos de seu subsistema parece indicar um relativo “sucesso” – Segundo a definição de Skokpol (1995) – da política pública enquanto uma instituição. Na visão de Skokpol (1995), uma política pública tem sucesso quando consegue garantir “seu desenvolvimento futuro” e quando “estimula grupos e alianças políticas para defenderem sua continuação e expansão” (p. 59, tradução minha), podemos inferir com nossa análise que o Bolsa Família é uma política pública de sucesso. Tanto os grupos analisados quanto os discursos parlamentares reverberam positivamente sobre o sistema do programa e, por vezes, até buscam seu aprofundamento.

Sobre o indicador “moral da história”, parece-nos que sua operacionalização é bastante viável para futuras pesquisas. Este indicador mostrou-se facilmente manuseável e identificável nas narrativas, principalmente quando codificado a partir do conceito de “solução proposta”. Apresentou, conforme esperávamos, resultados substanciais, estatisticamente significativos e reproduzíveis.

## 5 Considerações finais

Ao término deste trabalho, acredita ter-se cumprido com os dois objetivos propostos. O primeiro, de mapear grupos e indivíduos potencialmente influenciadores do PBF e o segundo, de identificar e analisar (com base em duas abordagens diferentes) possíveis padrões nas narrativas legislativas, a fim de inferir sobre os comportamentos coletivos dentro do subsistema.

Destes dois empreendimentos surgem conclusões para essa pesquisa e para o campo de estudos em políticas públicas e comportamento parlamentar.

Primeiramente, conclui-se que o PBF é um subsistema extremamente subexplorado, no que se refere aos seus grupos de interesse. Este trabalho mostrou que é possível identificá-los a partir de narrativas parlamentares e que, a partir da identidade destes grupos, inferências interessantes podem ser obtidas. Uma delas se refere à visão dominante a respeito do programa. Ao que nos parece, o PBF conta com excepcional sustentação interna, dado por um conjunto de associações, confederações, sindicatos, pesquisadores, movimentos sociais e particulares que advogam junto ao sistema por posições favoráveis à manutenção e expansão do programa.

Esse diagnóstico identitário dos grupos está muito relacionado com nosso segundo conjunto de conclusões. De maneira agrupada, as três equações testadas nos indicam fazer sentido as explicações do *policy feedback approach* sobre dependência de trajetória e efeitos de manutenção dados por *feedbacks* positivos no contexto do Bolsa Família. Como não temos insumos suficientes para rejeitar quaisquer teorias, o modelo do ACF também apresenta uma explicação alternativa plausível ao apontar para a possível existência de uma coalizão que domina os recursos do subsistema e é hegemônica na implementação de seus interesses. Parece-nos pouco provável, contudo, que existam múltiplas coalizões com pontos de vista muito distintos a respeito do assunto. Se olharmos pelo prisma do ACF, podemos concluir que existe uma coalizão dominante no aspecto ideacional, que defende o PBF como parte necessária de um sistema de garantia de renda. Mesmo durante o governo de Michel Temer, quando uma nova coalizão governante propôs mudanças e reformas, essa estrutura de suporte ampla do PBF continuou a trazer suas demandas e posições para o subsistema. Notavelmente, ela congrega atores de diversos segmentos sociais e espectros partidários. Isso permite-nos dialogar intimamente com os textos de de Lomelí (2019) e Tomazini (2016), sobre “consensos ambíguos” no PBF.

Talvez uma das contribuições mais importantes desse trabalho é apontar o fato de que as coalizões se comportam de maneira notavelmente distintas a depender da arena em que os discursos e narrativas são proferidos. Notou-se que quando os discursos são proferidos nas comissões especializadas (CSSF), a mobilização de argumentos de *partisan* ou que envolvam diferenças ideológicas oriundas de outros contextos cai significativamente. A isso atribuímos às instituições como fator ordenador e constrangedor do comportamento (conforme aponta o neoinstitucionalismo). Parece-nos que a CSSF conta com um aparato institucional mais complexo que o Plenário e que envolve, para além de regras, prescrições de normas e valores aceitáveis que podem ter sido construídos durante a história do fórum. Acreditamos ter avançado na discussão de Pierson (1993), mostrando como as instituições influenciam os comportamentos.

As contribuições desta pesquisa mostraram também caminhos importantes para trabalhos futuros. Um deles é o de considerar a complementaridade institucional como uma condição explicativa do comportamento dos grupos no PBF. Isso pode ser feito através da abordagem de instituições legais ou pensando subsistemas integrados. Para isso, pode-se analisar o PBF em inserção com outras políticas da saúde ou da assistência social. Sugerimos também aplicar esse formato de pesquisa para intervalos de tempo mais longos, conforme sugere o ACF, e realizar análises temporais que analisem a evolução das coalizões, instituições e grupos de interesse no Bolsa Família.

## Referências

- CAMPELLO, T. **Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família**. Sessão 61409. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. 2021.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-126.
- JENKINS-SMITH, H. C. et al. The advocacy coalition framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 4<sup>a</sup>. ed. Nova York: Routledge, 2018. p. 135-171.
- JONES, M. D.; MCBETH, M. K. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 33, n. 2, p. 329-352, Janeiro 2010. ISSN 0190-292X.
- LOMELÍ, H. V. In: CIMADAMORE, A. D., et al. **Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2019. p. 85-104.
- LOWI, T. American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, Julho 1964.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the ‘‘New Institutionalism’’. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, A. S.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3-20.
- MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E.; JONES, M. D. The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. **Society & Natural Resources: An International Journal**, v. 5, n. 18, p. 413-429, 2005. ISSN 0894-1920.
- PEET, R. **Unholy trinity: the IMF, the world bank and the WTO**. 2. ed. London: Zed Books, 2009.
- PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, Cambridge, v. 45, n. 4, p. 595-628, Julho 1993.
- PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. NYC: NYU Press., 2006. p. 114-131.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. **Policy Sciences**, n. 28, p. 243-270, 1995.

SHANAHAN, E. A. et al. A Narrative Policy Framework. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 4<sup>a</sup>. ed. Nova York: Routledge, 2018. p. 173-211.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

TOMAZINI, C. G. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional** , v. 5, n. 2, p. 37-55, Setembro 2016.

VICENTE, V. M. B. A análise de Políticas públicas no Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

WEIBLE, C. M. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy & Politics**, v. 46, n. 2, p. 325-343, 2018. ISSN 1470 8442.



**Anexo I – Potenciais influenciadores no Subsistema do Bolsa Família\***

<b>Grupos organizados: sociedade civil</b>	
Fórum Estadual em Defesa do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	Fórum Nacional de Usuários do SUAS
Frente Brasil Popular	Uniafro Brasil
Frente Gaúcha em Defesa do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.	CUFA
Frente Povo sem Medo	Movimento Mobiliza Brasil
Movimento Nacional de População de Rua	Site Fronteiras do Pensamento
Rede Brasileira de Renda Básica	UBM - União Brasileira de Mulheres
<b>Grupos organizados: associações corporativas</b>	
CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social	Sindicato dos Assistentes Sociais do Distrito Federal
Conselho Estadual de Assistência Social da Bahia - CEAS	Sindicato dos Assistentes Sociais do Rio de Janeiro
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional	Sindicato dos Assistentes Sociais do Amazonas
Conselho Federal de Serviço Social	Sindicato dos Assistentes Sociais do Ceará
CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	Organização das Cooperativas do Brasil
CUT - Central Única dos Trabalhadores	Federação Nacional dos Assistentes Sociais - FENAS
<b>Grupos organizados: associações não corporativas</b>	
Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre - ATEMPA	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
Fórum Estadual dos Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS - Bahia.	
<b>Grupos organizados: grupos estatais</b>	<b>Indivíduos</b>
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado da Bahia - COEGEMAS-BA.	Aziz Abu Sarah - professor
Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Pará - COEGEMAS-PA.	Bárbara Trindade - Representative of SUAS Users.
Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS	Bira Marques - City councilor of Niterói-RJ
Conselho Intermunicipal de Gestão do Bolsa Família;	Eduardo Suplicy - City councilor of Sao Paulo
Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.	Fernanda Pereira - Social Assistance Secretary of Petrópolis
Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS	Florian Pesaro - Social scientist
Controladoria-Geral da União	José Roberto Afonso - Instituto Brasileiro de Direito Público
Defensoria Pública da União no Rio Grande do Sul	Julieta Palmeira - Secretary of Policies for Women of the Government of Bahia.
Defensoria Pública da União	Mara Moraes - Militant for SUAS
Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS	Marcelo Neri – Director of Getúlio Vargas Foundation (FGV)
Frente Nacional de Prefeitos	Maria Helena Lavinias de Moraes - Professor, UFRJ
Tribunal de Contas da União	Mônica de Bolle - Economist, Johns Hopkins University
União dos Municípios da Bahia - UPB.	Pedro Ferreira de Souza - writer
<b>Empresas jornalísticas</b>	Sergei Soares - Former President of the Institute for Applied Economic Research - IPEA
Folha de S.Paulo	Sofia Ulisses - Social Assistance Secretary of Campina Grande
O Globo	Tereza Campello - Center for Epidemiological Research in Nutrition and Public Health (USP)
Rede Globo de Televisão	<b>Think tanks e institutos de pesquisa</b>

<b>Organizações Internacionais e Estados</b>	Perseu Abramo Foundation (Workers Party)
World Bank	IPEA
IMF	<b>Empresas de tecnologia</b>
Chinese Research and Development Foundation - China State Council	ByteDance
UN	Facebook
Oxfam Brasil	Google
UNICEF	Microsoft

Fonte: elaboração do próprio ator (2021).

Artigo submetido em: 2021-09-18

Artigo aceito em: 2021-10-06