

POLÍTICA PÚBLICA E REGULAÇÃO: PARA UMA ANÁLISE HISTÓRICO-MATERIALISTA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL¹

POLÍTICA PÚBLICA Y REGULACIÓN: PARA UN ANÁLISIS HISTÓRICO-MATERIALISTA DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EN BRASIL

POLICY AND REGULATION: TOWARDS A HISTORICAL-MATERIALIST ANALYSIS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM IN BRAZIL²

Carolina Alves Vestena³

Resumo: O Programa Bolsa Família continua sendo altamente debatido no Brasil. Sua relevância, atualidade e capacidade de adaptação a diferentes modelos partidários e regimes governamentais devem, no entanto, ser sistematicamente discutidos. Este artigo, além de analisar o processo de institucionalização do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil, durante os governos do Partido Trabalhista, oferece insights para entender sua continuidade ao longo dos anos apesar das mudanças partidárias do regime brasileiro. A partir de uma análise política histórico-materialista, argumenta-se que o PBF é uma política hegemônica dentro da assistência social brasileira que reforça um paradigma de bem-estar baseado no acesso aos serviços básicos através do mercado e não como um direito social universal. Sua hegemonia tem se consolidado continuamente por meio de estratégias de unificação, centralização e acordos entre entidades federais. Essas estratégias foram elaboradas dentro do processo de definição da agenda que levou à implementação do programa. O modelo de regulação adotado é entendido como um recurso operado pelos gestores a fim de garantir a hegemonia por meio de: (a) centralização de metas, (b) condicionalidades intersetoriais, (c) modelo de controle de desempenho vinculado a recompensas financeiras aos municípios, (d) controle de condicionalidades e direcionamento contrabalançado por mecanismos de cobertura de massa e (e) estratégias de legitimação social. O trabalho oferece uma abordagem metodológica para a análise das pesquisas realizadas sobre o programa e estabelece um diálogo com o campo que se concentra na avaliação das políticas sociais, especialmente com estudos que examinam o papel do direito dentro dessas políticas, bem como com aqueles que tratam da expansão dos programas de transferência condicionada de renda.

Palavras-chave: Bolsa Família. Política social hegemônica. Transferência condicionada de renda. Regulamentação. Análise histórico-materialista.

Resumen: El Programa Bolsa Família continua siendo muy debatido en Brasil. Su relevancia, actualidad y capacidad de adaptación a diferentes modelos partidários y regímenes gubernamentales deben, sin embargo, ser sistematicamente debatidos. Este artículo, más allá de analizar el proceso de institucionalización del Programa Bolsa Família (PBF) en Brasil, durante los gobiernos del Partido dos Trabalhadores, ofrece insights para la comprensión de su continuidad durante los años a pesar de los cambios partidários del régimen brasileño. A

¹ Artigo recebido 20 de out de 2019 e aprovado em 18 de dez de 2019

² Tradução realizada por Carolina Alves Vestena.

³ Doutora em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente é docente na Universidade de Kassel e pesquisadora no Institut für Entwicklung und Frieden na Universidade de Duisburg-Essen, ambas na Alemanha. ORCID: 0000-0002-2133-8145

partir de un análisis político histórico-materialista, argumentase que el PBF es una política hegemónica dentro de la asistencia social brasileña que refuerza un paradigma de bienestar fundamentado en el acceso a los servicios básicos a través del mercado y no como un derecho social universal. Su hegemonía ha sido consolidada continuamente por medio de estrategias de unificación, centralización y acuerdos entre entidades federales. Esas estrategias han sido elaboradas dentro del proceso de definición de la agenda que lleva a la implementación del programa. El modelo de regulación adoptado es entendido como un recurso operado por los gestores para garantizar la hegemonía por medio de: (a) centralización de metas, (b) condicionalidades inter sectoriales, (c) modelo de control de desempeño vinculado a recompensas financieras a los municipios, (d) control de condicionalidades y orientación balanceado por mecanismos de cobertura de masa e (e) estrategias de legitimación social. El trabajo ofrece un abordaje metodológico para análisis de las investigaciones realizadas sobre el programa y establece un diálogo con el campo que se concentra en la evaluación de las políticas sociales, especialmente con estudios que examinan el rol del derecho dentro de esas políticas, así como con aquellos que tratan de la expansión de los programas de transferencia condicionada de renta.

Palabras clave: Bolsa Família; Política Social Hegemónica; Transferencia Condicional de Renta; Regulación. Análisis Histórico-Materialista

Abstract: The Bolsa Família Programme is often discussed in Brazil. Its relevance, actuality and capacity to adapt to different party models and government regimes are systematically discussed. This article analyses the process of institutionalization of the Bolsa Família program (PBF) in Brazil during the governments of the Labour Party, but offers also insights in order to understand its continuity over the years despite the partisan shifts of the Brazilian regime. From a historical-materialist political analysis, I argue that the PBF is a hegemonic policy within the Brazilian social assistance that reinforces a paradigm of welfare based on access to basic services through the market and not as universal social right. Its hegemony has been consolidated through strategies of unification, centralization and agreements among federal entities. These strategies were elaborated within the process of agenda definition that led to the implementation of the program. The regulation model adopted is understood as a resource operated by managers in order to ensure hegemony by means of: (a) centralization of goals, (b) inter-sectorial conditionalities, (c) model of performance control linked to financial rewards to municipalities, (d) control of conditionalities and targeting counterbalanced by mechanisms of mass coverage and (e) strategies for social legitimation. The work offers a methodological approach for the analysis of researches conducted about the program, and establishes a dialogue with the field that focuses on the evaluation of social policies, especially with studies that examine the role of law within these policies, as well as with those dealing with the expansion of conditional cash transfer programs.

Keywords: Bolsa Família. Hegemonic social policy. Conditional cash transfer. Regulation. Historical-materialist analysis.

1. Introdução

O ano de 2020 ficará na história, não apenas devido às consequências da pandemia global fruto da expansão da doença causada pelo vírus Covid19. Nos países do chamado sul global, as consequências de uma crise sanitária prometem ser piores do que se pode esperar, e, no caso brasileiro, soma-se o fato de que as crises econômica e social ainda não chegaram ao

seu ponto mais dramático.⁴ Nesse contexto de incertezas, renovou-se o debate sobre o Programa Bolsa Família (PBF) como meio de garantia social mínima para pessoas em situações de carência financeira. O presidente Jair Bolsonaro, um dos principais críticos do programa em seu período parlamentar, vem discutindo a possibilidade de uso dos benefícios do PBF como medida de urgência para pessoas em situação de extrema pobreza.⁵ Ainda antes da pandemia, o deputado federal Marcelo Freixo do PSOL no Rio de Janeiro vinha, no entanto, criticando as interrupções de pagamento dos benefícios do Programa e os filtros impostos pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, que impediam a inclusão de novos beneficiários.⁶ A possibilidade de reforma do PBF para a criação de uma nova “marca social” do governo Bolsonaro vem tomando força e deve se definir nos próximos meses se as crises social e pandêmica assim o permitirem.⁷

O Programa Bolsa Família é uma política de transferência de renda condicionada que foi implementada em 2003 pela ocasião do primeiro mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT). Seu objetivo principal consiste na criação de incentivos para que a população beneficiária tenha acesso à saúde, à educação, ao atendimento pré-natal e a outros serviços básicos. O cumprimento contínuo dessas condições se coloca como pressuposto para o recebimento de uma renda definida, a qual é paga por meio de transferência bancária, normalmente para chefes de família do sexo feminino (LAVINAS 2013, p. 35). Esse modelo de assistência social de combate à pobreza é o mais difundido na América Latina, sendo que, em quase todos os países do subcontinente, há registros de algum tipo de política de renda mínima condicionada nesses mesmos moldes (ver: Stampini e Tornarolli 2012).

Uma vez cumpridas as condicionalidades, as famílias recebem uma renda básica que pode ser somada a outros subsídios no caso de famílias numerosas. Em sua origem, aproximadamente entre 2003 e 2010, o programa oferecia um pagamento base de aproximadamente R\$77,00 reais, com um adicional de R\$35,00 por criança, sendo que esse valor poderia chegar até o limite de R\$235,00 caso a família comprovasse ainda se encontrar em situação de extrema precariedade. Em 2011, o programa sofreu reformas e foi ampliado

⁴ Mais informações sobre aspectos sanitários e políticos da crise da pandemia do Covid19, ver em Ventura, Aith e Rached (2020, p. 2).

⁵ Após cogitar cortes no programa e, de fato, ter diminuído o número de beneficiários em algumas regiões do Brasil, o presidente Jair Bolsonaro deu declaração sobre a possibilidade de conferir um bônus de R\$100,00 para os beneficiários do Programa devido às consequências da pandemia do Covid19 (ver em: Truffi e Taiar 2020).

⁶ Mais detalhes sobre as iniciativas do deputado em relação ao PBF, ver em: <https://psol50.org.br/marcelo-freixo-e-urgente-a-derrubada-do-teto-de-gastos/> (Acesso em 30/03/2020).

⁷ Ver notícias a respeito da nova arquitetura planejada para o Programa Bolsa Família em (Soares e Corrêa 2020).

(VESTENA 2017, 147ss.). Benefícios foram ajustados e outras políticas foram integradas ao PBF que, nesse período, alcançou seu maior número de beneficiários (aproximadamente 14 mil famílias) (IBID., p. 175). Desde 2015, as crises econômica e política afetam também o Bolsa Família, o qual vem sendo constantemente reavaliado.⁸ Desde então, apesar de sua manutenção, o PBF encontra-se no centro de disputas e decisões políticas, as quais vêm alterando seu curso e escopo.

Desde sua implementação em 2003, o Bolsa Família é um dos programas mais estudados nas ciências sociais, tanto devido aos seus impactos no combate à pobreza e na criação de estruturas federadas de gerenciamento (por exemplo LICIO 2012; COUTINHO 2013), bem como às permanentes críticas levantadas e aos ajustes de curso da política pública realizados ao longo dos anos (LAVINAS 2017; LEUBOLT 2014; VESTENA 2017). Nesse sentido, não é novo o impulso de pesquisa sobre as diferentes dimensões políticas do Programa. Outro campo crescente é aquele que investiga a influência dos modelos regulatórios no desenho institucional de políticas públicas no Brasil. Seu foco de análise normalmente centra-se sobre os institutos jurídicos e processos de aprimoramento de tais políticas sem, no entanto, questionar suas finalidades ou seu escopo no interior de projetos políticos tecidos por atores com poder de decisão. O presente artigo, em diálogo com esse campo de estudos e tendo o PBF como política pública exemplar, oferece uma alternativa de análise crítica do fenômeno jurídico nas políticas públicas, a qual foi conduzida por meio de uma abordagem histórico-materialista.

Cada vez mais juristas se dedicam a desenvolver ferramentas de análise para compreender como a regulação é manejada no intuito de promover o alcance dos objetivos definidos em políticas públicas. No Brasil, é possível identificar um campo crescente dedicado à pesquisa conjunta sobre direito e políticas públicas, no interior do qual muitos trabalhos também se voltam ao problema do desenvolvimento.⁹ Tais estudos elaboram elementos teóricos para as avaliações institucionais e de impacto, e, muito frequentemente se debruçam sobre políticas públicas concretas. Exemplos desse campo podem ser vistos nas pesquisas sobre o programa Bolsa Família conduzidas por Coutinho (2010; 2012; 2013; 2014), Licio (2011; 2012), Annenberg (2014) entre outros. Estes trabalhos observam predominantemente como os mecanismos institucionais são desenhados para consolidar as finalidades da política pública concreta e também para criar meios de participação e

⁸ Notícias de 2016 retratam esse quadro “Ministro do Desenvolvimento Social prevê pente-fino no Bolsa Família”, O Globo, em 17/05/2016. (Agência G1, Globo 2016).

⁹ No campo do Direito e Desenvolvimento e suas críticas, ver, por exemplo: (Trubeck e Santos 2006; Trubeck e Shapiro 2012; Ban 2012; Bresser-Pereira 2009)

democratização de sua gestão. O que não observam, contudo, devido ao foco que adotam, é que políticas públicas são a materialização de escolhas políticas, que refletem interesses específicos, ou seja, cristalizam uma agenda para a atuação do Estado. E por este motivo, ainda que analisem profundamente as dinâmicas e limites das medidas destacadas, não problematizam o contexto e os projetos políticos que determinam certo desenho de ação concreta dos aparatos de Estado.

Sustenta-se, portanto, que para identificar as relações de poder, interesses e atores que determinam a política pública é necessário fazer outras perguntas. É necessário observar o fenômeno jurídico no interior da política concreta com outras lentes; lentes essas que se direcionem às finalidades e às relações de poder que se materializam na prática. Assim, torna-se imperativo olhar para o contexto no qual um determinado modelo é pensado, quais alternativas existentes acabaram deixadas de lado, e mesmo quais atores são responsáveis pela tomada de decisão: “em suma, identificar quais estratégias são mobilizadas para implementar e sustentar um modelo de política pública” (VESTENA 2017, p. 59).

Este artigo tem por objetivo demonstrar os pressupostos teóricos e o caminho metodológico que embasam uma análise política histórico-materialista. Argumenta-se que tal perspectiva de análise pode ser produtiva para a observação de políticas públicas concretas e para sua avaliação crítica. No interior dessa leitura, o papel do direito pode ser discutido, na medida em que este é compreendido como parte de um conjunto de recursos e estratégias de poder que fundamentam determinado projeto político. Nesse sentido, o trabalho aborda a forma jurídica no interior de um contexto político de projetos de hegemonia. Para tanto, será adotado um olhar teórico específico no âmbito da ampla tradição da teoria materialista do Estado e das interpretações do conceito de hegemonia, conforme os trabalhos de Poulantzas (2000; 1969), Jessop (1990; 2006; 2009), Hirsch (2005) reinterpretados a partir de pesquisas de Buckele do Grupo de Pesquisa “Projeto de Estado, Europa” (cf.: BUCKEL 2007; BUCKEL ET AL. 2014; FORSCHUNGSGRUPPE STAATSPROJEKT EUROPA ET AL. 2014; KANNANKULAM E GEORGI 2014). Em seguida, serão sistematizados os passos de investigação dessa forma de abordagem, quais sejam: análise de contexto, análise de atores (e suas estratégias) e análise de processos.¹⁰ Essa metodologia foi amplamente aplicada em pesquisa específica sobre o Programa Bolsa Família, a qual foi conduzida abrangendo seus desenvolvimentos ao longo dos anos de 2003 a 2015.¹¹ Em suma, o objetivo principal desse

¹⁰ O artigo adota o quadro de análise política histórico-materialista conforme desenvolvimento pelo grupo de pesquisa “Projeto de Estado Europa” (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, FGSE). Cf.: Vestena 2016; 2017.

¹¹ Os resultados detalhados da pesquisa foram publicados nos trabalhos mencionados na nota acima.

trabalho é discutir a metodologia de abordagem histórico-materialista de políticas públicas e os caminhos analíticos que esta oferece. Sendo assim, os resultados da pesquisa concreta sobre o Programa não serão trazidos de forma detalhada, mas referenciados de forma exemplificativa para ilustrar essa abordagem metodológica.

2. Bases teóricas da análise política histórico-materialista

A tradição de interpretações materialistas vem, pelo menos desde anos 1970, demonstrando a necessidade de uma abordagem não homogênea do Estado. Somente com uma leitura mais complexa deste, seria possível compreender como as lutas e disputas de classe travadas em todas as esferas sociais se materializam no interior das instituições (BUCKEL ET AL. 2014, p. 22; POULANTZAS 2000). No interior desse campo, os estudos baseados nos trabalhos de Antonio Gramsci ofereceram uma virada importante para o pensamento materialista na medida em que colocaram sob questão os conceitos tradicionais de estrutura e superestrutura, sociedade civil e intelectuais, reconfigurando, em última análise, a própria ideia de Estado (GRAMSCI 2014a, Vol. I, p. 41–56).¹² A partir das reflexões elaboradas nos *Cadernos do Cárcere*, tais estudos colocaram uma questão central para a discussão teórica e prática do materialismo histórico: sobre qual base forja-se a estabilidade necessária para governar tendo em vista a tessitura conflitiva da sociedade?

Como demonstra Opratko (2014, p. 15), o conceito gramsciano de hegemonia exerce uma função analítica essencial para responder esse problema.¹³ Gramsci observava a realidade italiana em um contexto de aguda desigualdade para os padrões europeus. O país se dividia entre um norte em processo de industrialização acelerado pela indústria automobilista e um sul eminentemente agrário, no qual predominava uma população rural.¹⁴ O conceito de hegemonia é desenvolvido nos *Cadernos do Cárcere* de forma a incorporar tanto dominação

¹² Ver também nos *Cadernos do Cárcere*, Caderno 6, §81, 88,138, Caderno 7, §1683, Caderno 8, §179, 185, Caderno 13, §7, 11, 14,, Caderno 14, §13, Caderno 15, §10, e 18 sobre Estado ampliado e Caderno 12, §1-3 sobre o conceito de intelectuais. Os parágrafos indicados correspondem ao texto original do autor na edição crítica organizada por Valentino Gerratana em italiano. Na versão em português, os referidos podem ser encontrados conforme os temas específicos. No debate brasileiro sobre Gramsci, Cf.: (C. N. Coutinho 1979; 2011b; 2011a; Fontes 2006; Meneses 2013; Nogueira 2013).

¹³ A problemática da capacidade de governar e a investigação sobre a tessitura do Estado foram problematizadas diretamente na obra de Marx, mas não são objetivo de uma teoria analítica acabada. Segundo Opratko, duas linhas interpretativas do conceito de hegemonia foram originadas a partir das obras de Marx. A primeira, estaria baseada na ideia de “hegemonia como resultado de estratégias de manipulação das classes dominantes”. A segunda se vincularia ao caráter fetichista das mercadorias, ou seja, ao modelo de produção capitalista e sua ideologia. Gramsci, na interpretação do autor, segue outra estratégia conceitual e política. Discute hegemonia a partir da questão da concordância das classes subalternas em relação ao projeto político das classes dominantes (Opratko 2014, p. 30).

¹⁴ Esse debate ficou marcado pelo conceito de “questão meridional” e gera, até hoje, intensos debates nos campos da história, ciência política e sociologia. Cf. p. ex: (O’Hanlon 1988; Pereira 2009).

quanto o consenso. Hegemonia, por um lado, é alcançada a partir da dominação (quase análoga à coerção), que inclui o uso potencial ou de fato da violência, ou, por outro lado, é obtida a partir da liderança moral e intelectual, que significa uma dimensão moral-cultural do consenso (GRAMSCI 2014b, Vol. II, p. 763–764; OPRATKO 2014, p. 35).¹⁵ Dessa perspectiva, Gramsci (2014b) sustenta que a luta por hegemonia deve se dar para além dos espaços de produção; deve considerar as dimensões espirituais, culturais e intelectuais de forma a abarcar os interesses da sociedade civil, o local das disputas e a organização da hegemonia.

O conceito de hegemonia de Gramsci toma por base uma leitura do Estado ampliado, composto pela sociedade política (agentes do Estado em estrito senso) e sociedade civil. Sendo assim, o Estado nada mais é do que a forma específica da dominação política existente na modernidade capitalista, que não é executada prioritariamente por meio de coerção e violência, mas principalmente por meio de liderança e organização do consenso. Esse consenso não significa de modo algum concordância completa. Ao contrário, ele é obtido de forma constante por meio de instituições, aparatos e organizações sociais que, enquanto parte do Estado ampliado, atuam na produção da hegemonia (OPRATKO 2014, p. 38).

A teoria da hegemonia de Gramsci e o arcabouço conceitual desenvolvido pelo autor para compreender o Estado de forma ampliada são incorporados nas discussões da teoria crítica de base marxista em distintas vertentes. Tratam-se de interpretações do Estado que criticam uma visão monocrática de que o poder se deslocaria de forma homogênea do topo para a base da sociedade. Para o modelo de análise que aqui se discute, o pressuposto é que, na sociedade burguesa, a aprovação e a concordância em relação à ordem existente não podem ser simplesmente impostas por meio de medidas repressivas de uma autoridade superior. Necessitam cada vez mais da hegemonia obtida por meio do consenso da sociedade civil (FGSE et al. 2014, p. 10).

Esse desenvolvimento teórico permite observar o Estado não apenas como instituição de controle em estrito senso, mas também como uma “relação dialética entre coerção e consenso” que é caracterizada pela hegemonia (OBERNDORFER E CACERES 2013, 455). As teorias que são desenhadas a partir de tal interpretação da hegemonia visam superar leituras materialistas que acabam por observar o Estado como unidade, centrado apenas em formas de controle (BUCKEL ET AL. 2014, p. 25). Para desenvolver uma abordagem alternativa, outras categorias tanto da tradição materialista como da pós-estruturalista também podem ser mobilizadas de forma a trazer elementos não tradicionalmente abordados, como,

¹⁵ Em relação ao debate sobre “hegemonia blindada pela coerção”, ver: Buckel e Fischer-Lescano 2007.

por exemplo, o papel da subjetividade e das relações de dominação de gênero, raça e de colonialidade. Para o desenvolvimento da metodologia de análise política histórico-materialista– HMPA, na sigla original, são somadas a questão da governamentalidade e da micropolítica presente nas práticas cotidianas (a), a interseccionalidade e transnacionalidade das formas de dominação (b), o trabalho da teoria da regulação com os conceitos de forma, especificamente forma jurídica e forma política (c), e por fim a análise dos intelectuais e os sistemas universais que forjam aparatos de Estado enquanto relações materiais de força (d).

À discussão da hegemonia soma-se à leitura sobre a *governamentalidade e a análise da micropolítica nas práticas cotidianas (a)*.¹⁶ Assim, observam o Estado como uma tecnologia de poder que reúne a técnica da gestão do comportamento e sua “normalização”, que representa a “verdadeira arte da liderança, da direção, da condução, da orientação, de como manipular os homens pelas mãos” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 25–26). Sendo a análise da governamentalidade também uma análise das formas de dominação, esta explícita como tais formas se materializam nas relações subjetivas, nos comportamentos individuais, nas esferas micropolíticas de poder, e conseqüentemente sedimentam uma forma de gestão da vida gerida pelas instituições (Buckel et al. 2014, p. 27). A formação de subjetividades como resultado de processos biopolíticos pode ser analisada em distintas dimensões. Considerar a dimensão subjetiva, ressaltada pela dinâmica da governamentalidade, no interior da política concreta e da sua modelagem institucional permite explicitar relações de dominação menos aparentes do que aquelas visíveis a partir de uma crítica meramente econômica ou que vê a institucionalidade a partir de uma ideia homogênea de Estado.

A essa perspectiva, soma-se a interpretação da *interseccionalidade e transnacionalidade das formas de dominação (b)*. Para desenvolver uma análise histórico-materialista, é necessário observar os elementos materiais e sua função para a reprodução do capitalismo, mas não apenas. Relações de dominação assumem um caráter muito mais amplo do que a disputa entre classes sociais. Dominação, como os estudos pós-coloniais já mostraram ao longo dos anos, está relacionada com dominação de raça, de etnia, de linguagem, de divisão sexual de gênero, ou seja, dimensões transversais que se somam à dominação econômica de uma classe sobre a outra (Buckel et al. 2014, p. 26). No que diz respeito ao caráter transnacional da dominação, as análises tradicionais da ciência política normalmente não consideram as assimetrias de poder originadas na distinção entre norte e sul

¹⁶ O conceito de governamentalidade é originalmente trabalhado por Foucault em Segurança, Território e População, desenvolvido nos seminários dos anos 1977-1978 no Collège de France. Cf.: (Foucault 2008).

global e a manutenção de dinâmicas de colonização simbólica nas instituições (BUCKEL ET AL. 2014, p. 28).

Um ganho analítico que a HMPA pode oferecer, portanto, é justamente sua abordagem para investigar políticas públicas locais a partir da ideia de transnacionalização e as diferentes dimensões que os fenômenos sociais assumem considerando que se situam enquanto realidades entrelaçadas no capitalismo global. Nesse sentido, analisar as políticas concretas do Estado significa também analisar de forma complexa como relações de força se materializam em contexto local. Analisar os fenômenos de certa localidade significa observá-los sobre a perspectiva de que suas características são influenciadas e influenciam outros fenômenos locais, e essa dinâmica se entrelaça na esfera global.¹⁷ A análise política histórico-materialista, enquanto método que leva a sério essas problematizações, oferece a possibilidade de destacar as diferentes estratégias políticas em jogo em diferentes contextos. Ressalta, ademais, como, em dimensões geográficas distintas, pode-se pensar em particularidades e semelhanças na condução de estratégias políticas específicas.

Uma terceira dimensão central para a análise política histórico-materialista são as categorias provenientes da *teoria da regulação com os conceitos de forma, especificamente forma jurídica e forma política (c)*. Como já discutido até aqui, um projeto político é tecido e se dissemina no interior das instituições, dos aparatos do Estado e também na sociedade civil por meio de formas de subjetivação e reprodução em micro-práticas do cotidiano, o que oferece ao termo “regulação” um sentido mais amplo (BUCKEL ET AL. 2014, p. 27). De posse da noção de Estado ampliado e da ideia de regulação em sentido foucaultiano, a teoria da regulação sustenta que o Estado não é apenas um mero local de relações de poder entre tantos outros. Sobre o Estado “recai uma constante estatização dessas relações de poder” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 27). Para compreender como diferentes relações de dominação se materializam e assumem certo grau de autonomia na sociedade capitalista, a teoria da regulação trabalha com o conceito de *formas*. A forma *valor*, a forma *política* e a forma *jurídica* materializam relações de força e antagonismos permanentes na sociedade. São formas “por trás das costas” dos sujeitos, conforme a célebre expressão de Karl Marx no 18 do Brumário de Luís Bonaparte (MARX 2011). Tais formas – valor, direito e forma política – são práticas reificadas, que assumem “os comportamentos recíprocos dos indivíduos em sociedade independente de suas vontades conscientes e ação”, assim conduzem suas percepções, vontades e interesses, produzindo um contexto social quase que em sua forma “disfarçada” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 27–28).

¹⁷ Sobre o conceito de modernidades entrelaçadas, cf.: (Randeria 2007).

A partir da teoria marxista, explica-se que, na forma valor, isso acontece a partir da produção de mercadorias mediada pelas trocas e, na forma jurídica, por meio de constituições, contratos e decisões dos tribunais. A forma política, por sua vez, separa-se da sociedade e se coloca como sua instância externa, permanentemente ao contrário da sociedade em geral, como “sociedade segregada” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 28). Nesse sentido, para Buckel e outros, as teorias políticas tradicionais naturalizam os atores sociais, sem questionar como estes são continuamente forjados a partir de relações materiais, às quais se somam relações de classe, gênero, raça (BUCKEL ET AL. 2014, p. 29).

Sendo assim, propõe-se pensar o Estado como uma relação social, como a “condensação material de relações de forças sociais”, não como uma entidade enquanto substância, mas sim como um conjunto contraditório e fragmentado de aparelhos de Estado (BUCKEL ET AL. 2014, p. 29). Cada um desses aparatos possui uma dinâmica própria específica, que, conforme a teoria da regulação, explica-se a partir de diferentes formas – especialmente, no caso, a política e a jurídica. Compreender o Estado de forma fragmentada permite entender como um conjunto de estratégias, manejadas por atores no interior de diferentes aparatos, atua no sentido de manter as estruturas do capitalismo em seu sistema de reprodução contraditória. Uma visão centrada apenas nas instituições – Estado monista, direito sem análise política, observação pura e simples de regras e formas de resolução de problemas – atua no sentido de invisibilizar as relações de dominação que perpassam cada um dos aparatos e, da mesma forma, impede que suas origens e relações de forças sociais sejam identificadas.

Por fim, também é dimensão central para a análise histórico-materialista a observação do papel dos *intelectuais e dos sistemas universais que forjam aparatos de Estado enquanto relações materiais de força (d)*. Para ser dominante, uma classe política precisa ser capaz de universalizar seus interesses próprios de forma que sua posição particular seja aceita e conseqüentemente imposta sobre as ideias e instituições na sociedade burguesa. Isso significa também considerar os interesses contrários dos grupos subalternos, o que torna imperativa a tradução dos interesses particulares em uma moral, uma ética política, um conjunto de opiniões, ou seja, em uma visão de mundo ou senso comum, com o potencial de ser expandido no tecido social (BUCKEL 2013, p. 18). O conceito retrabalhado por Gramsci de Estado ampliado engloba a sociedade política e a sociedade civil na análise das relações de força que são travadas de forma a definir a constelação de diferentes processos e lutas da sociedade. A liderança de determinado projeto político que visa à hegemonia não é, portanto, apenas baseada na força: ela pressupõe a construção de um discurso de legitimação, ou seja,

uma liderança moral, política e intelectual (BUCKEL ET AL. 2014, P. 31; BUCKEL E FISCHER-LESCANO 2009). Os protagonistas da disseminação de tais discursos são os chamados intelectuais, conforme a definição de (GRAMSCI 2014c, Vol. III, p. 1513–1551). Segundo Buckel, eles são responsáveis por organizar a “relação entre conhecimento e verdade”, que está imbricada em determinados códigos da visão de mundo hegemônica (BUCKEL 2013, p. 18).

Nesse contexto, os processos jurídicos e políticos seriam aqueles que teriam um grande potencial de formalizar os interesses dos grupos de intelectuais de forma universal (BUCKEL ET AL. 2014, p. 32). Dessa forma, instituições, objeto central das análises da teoria materialista do Estado, são também espaços de mediação das formas sociais mais abstratas, como a forma valor, a forma jurídica e a forma política. Elas promovem um caminho de mediação entre essas formas e as disputas históricas concretas, o que, segundo Georgi e Kannankulam (2014, p. 61), produz um contexto complexo de conciliação. Para observar como as mudanças institucionais ocorrem, é necessário analisar as relações de força em suas condensações materiais específicas, ou seja, como elas se materializam em estratégias políticas e resultam em modelos políticos concretos.

Nesse sentido, ao discutir os pressupostos teóricos acima apresentados para analisar uma política social específica, avalia-se justamente como uma medida social condensa determinadas relações de forças sociais; ou seja, como ela é influenciada por estratégias em jogo e que forma assume a partir da dinâmica política na qual está inserida. Uma concepção de Estado como materialização de relações de força conduz a uma interpretação dialética entre estrutura e ação, ou, da mesma forma, entre estrutura e conjuntura, a qual “possibilita diferenciar variações locais e temporais do sistema capitalista a partir de diferentes forças, ciclos de luta e estratégias” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 33). Para compreender como determinadas configurações institucionais se forjam, é necessário sistematizar e reunir elementos que caracterizam as condensações materiais específicas das instituições existentes no Estado integral, ou seja, instituições político-estatais e sociedade civil. Assim, a questão passa a ser como operacionalizar tais aportes concretos em uma metodologia de análise que permita identificar as disputas concretas, as relações de forças e os processos de mudança institucional (KANNANKULAM E GEORGI 2014, p. 62–63). Essa questão impulsionou o esforço dos pesquisadores do grupo FGSE para a sistematização de um conjunto de passos para a análise política histórico- materialista, que é baseado em dados empíricos e documentais para uma observação tanto dos elementos conjunturais da estrutura econômica, história e cultura locais, como também dos discursos e estratégias adotadas por atores com

poder de decisão, formadores das políticas públicas ou grupos políticos que resistem às novas configurações institucionais produzidas (BUCKEL ET AL. 2014, p. 37). Para os pesquisadores, o conceito que resume a metodologia é o de “projeto de hegemonia”, que significa o “encadeamento de uma multiplicidade de diferentes táticas e estratégias, por meio das quais uma miríade de atoras e atores procura transformar seus interesses particulares em gerais, para tornarem-se hegemônicos”(BUCKEL 2013, p. 19). As estratégias não são exclusivas de um grupo único. Ao contrário, muitas delas podem significar alianças e aproximações conforme racionalidades semelhantes em direção a certo projeto (BUCKEL 2013, p. 19).

A categoria de projeto de hegemonia procura reduzir a complexidade social e tornar inteligível a pluralidade de atores e dinâmicas sociais que se entrelaçam formando uma racionalidade específica materializada em estratégias políticas, comportamentos sociais e modelos institucionais. No entanto, mesmo conferindo a devida importância a cada uma dessas estratégias e ao poder individual de cada um dos atores relevantes na relação de poder, cabe a ressalva de que, tratando-se de redução da complexidade, os atores são observados a partir dos contextos, das práticas estratégicas, ou mesmo com construções interpretativas, nexos causais e argumentos plausíveis. Tais caminhos de pesquisa procuram revelar as estratégias dos atores sociais em sentido amplo, abrindo mão das interpretações que consideram a existência de uma coordenação política central ou um eixo homogêneo de poder (BUCKEL 2013, p. 19).

Nesse sentido, a investigação das estratégias, atores, contexto e recursos mobilizados permite verificar como as relações de força materializadas se alteram e mobilizam novas estratégias visando à hegemonia. Nesse sentido, torna-se possível avaliar, independente de projetos, como certas políticas alcançam hegemonia. A relação entre projeto e política se imbrica quando elas têm a capacidade de agregar estratégias centradas em projetos distintos sem, no entanto, conformar o conflito como um todo. Quando certas políticas alcançam hegemonia, elas podem atuar no sentido de fortalecer um projeto de hegemonia, pois enfraquecem a capacidade de articulação de projetos alternativos ou contra-hegemônicos, ou podem atuar como força de resistência. Portanto, as estratégias de luta a fim de combater um projeto específico, tendo ou não a capacidade de alterar as posições de poder materializadas em determinado contexto também, devem ser analisadas (BUCKEL 2013, p. 21).¹⁸

¹⁸ Nem todas as estratégias analisadas possuem um caráter sistemático ou podem ser observadas claramente no nível da materialidade das instituições e decisões políticas ou do discurso de atores relevantes mais facilmente identificáveis. As estratégias contra-hegemônicas principalmente se encontram, em muitos sentidos, dispersas, fragmentadas, ou mesmo em disputas internas que, apesar de concentrarem objetivos e estratégias semelhantes

A metodologia de análise política histórico-materialista oferece ao estudo de políticas públicas concretas ferramentas para reinterpretar um amplo conjunto de abordagens, dados econômicos e sociais, informativos, cartilhas, discursos, leis promulgadas, enfim, todo um conjunto de dados que reúne a manifestação discursiva de diferentes estratégias em prática. A aplicação prática dessa metodologia pode ser desenvolvida em três passos complementares, os quais serão apresentados abaixo: *análise de contexto*, *análise de atores* e *análise de processos*.

3. Análise de contexto

O primeiro passo da HMPA tem o objetivo de reconstruir o contexto histórico e sua dinâmica em relação ao conflito específico pesquisado. Trata-se de identificar cada elemento de uma situação histórica, na qual diferentes forças sociais se embatem produzindo diferentes reações entre os atores políticos. Tal contexto, contudo, não determina de forma definitiva as estratégias de diferentes grupos em relação ao conflito em jogo. Ele é co-determinante e estruturante e, por isso mesmo, está em permanente movimento ou contingência, pois também é influenciado pelas diferentes estratégias em jogo (BUCKEL ET AL. 2014, p. 54). Uma vez que as camadas históricas e estruturas do conflito são explicitadas, é possível identificar quais elementos se combinam para produzir a dinâmica de relações de força investigadas.

Conforme o objeto e os interesses de cada trabalho, a análise de contexto assume uma forma específica. Pode adquirir, por exemplo, um caráter mais voltado ao contexto econômico e institucional e menos voltado para o caráter histórico do objeto. Pode, por outro lado, apresentar detalhadamente marcos históricos e transformações relevantes, recortadas por aspectos institucionais que devem ser destacados na investigação (BUCKEL ET AL. 2014, p. 55). Em resumo, por análise de contexto entende-se a observação aprofundada da dinâmica histórica no entorno do fenômeno, seus conflitos, características estruturais, forças sociais e atores políticos. Pressupõe-se uma reconstrução histórica dos elementos em jogo que fazem parte dos fatores levados em consideração para a formulação da política pública.

4. Análise de atores

A análise de atores tem por objetivo identificar as estratégias conflitantes em determinada situação ou problema. Analisa quem são os sujeitos elencados em determinada disputa e procura sistematizar quais são suas posições no conflito. O objetivo mais amplo é

não resultam na formação de compromissos e unidades para práticas comuns na luta por hegemonia (Buckel 2013, p. 21).

reduzir a complexidade do contexto social, identificando, nas relações sociais que se materializam no contexto, quem são os atores envolvidos e como concretizam diferentes estratégias, compromissos e alianças (BUCKEL ET AL. 2014, p. 55). Para fins de operacionalização, a análise de atores pode ser subdividida em análise de estratégias, agregação e análise dos projetos de hegemonia e análise das relações de força. Essas dimensões procuram abarcar os diferentes elementos que formam a constelação de uma política social concreta à luz de uma análise materialista do Estado.

Um desafio central da análise de atores, portanto, consiste em identificar as múltiplas características das estratégias de atores variados, como, por exemplo, classes, em sentido mais amplo, mas também sindicatos, associações, grupos políticos, movimentos sociais e mesmo partidos políticos e suas frações. Ainda que cada um desses grupos sociais sejam eles próprios formados por uma miríade de diferentes opiniões e mesmo frações internas – algumas mais centralizadas, outras menos; algumas democraticamente definidas, outras não – deve-se investigar quais discursos prioritários emergem em relação ao problema de pesquisa colocado e como uma estratégia específica acaba sendo conduzida frente ao conflito. Assim, é possível estabelecer teses sobre como uma constelação específica de atores sociais se encontra, se alia, entre em conflito entre si, ou forma, em última análise, alianças na disputa por hegemonia (BUCKEL ET AL. 2014, p. 55).

Um passo fundamental é a análise das estratégias que são conduzidas no âmbito da questão social concreta. A importância de destacar as estratégias consiste na possibilidade de reconstituir a racionalidade por trás das ações dos agentes em relação ao conflito colocado. Como colocam os pesquisadores do FGSE, “a análise de atores começa com a identificação das estratégias contrárias, a partir das quais as forças sociais reagiram recursivamente à situação histórica trabalhada na análise de contexto, ou seja, aos problemas e às questões centrais do conflito” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 56). As estratégias, portanto, podem ser identificadas a partir de como os atores descrevem o problema em questão e quais soluções oferecem para sua resolução (BUCKEL ET AL. 2014, p. 56). Nesse sentido, a análise de estratégias permite identificar como diferentes movimentos reagem ou se aliam para chegar à determinada decisão que define alterações ou passos importantes na condução da política concreta. Isso permite inferir se estes possuem uma estratégia própria ou individual, se aliaram-se a outros grupos para alcançar suas finalidades ou mesmo se a temática era importante conforme seus interesses de modo que chegassem a mobilizar-se politicamente.

As fases seguintes da análise de atores são a agregação e a análise dos projetos de hegemonia. Nestes dois passos, as estratégias são analisadas não apenas a partir da

individualidade e das características de cada um dos atores protagonistas de um projeto, mas como uma aliança de estratégias cujos objetivos semelhantes caracterizam uma forma de lidar com a questão posta e materializam uma posição social no conflito. Nesse sentido, avalia-se em que medida suas estratégias são complementares na disputa por hegemonia (BUCKEL ET AL. 2014, p. 56). Por fim, a partir da análise das relações de força, avaliam-se as “posições relativas dos projetos de hegemonia em relação de força no âmbito do conflito investigado” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 57). Um mecanismo para identificar as estratégias proeminentes e atores centrais é verificar quais recursos de poder cada um deles mobiliza. Por recursos compreende-se não exclusivamente os recursos econômicos, mas também organizatórios (a capacidade e grau de organização dos atores, sua “inventividade”, criatividade, inovação), discursivos (conhecimentos, capacidade de invocar discursos reconhecidos publicamente ou de alcançar um amplo público), sociais e políticos (capacidade de agregação, organização em rede ou acesso às instituições estatais), sistêmicos (capacidade de tomar decisões relevantes para o sistema, ou influenciar de forma convincente processos relevantes, ter capacidade de pressão, ameaça) e, por fim, recursos estruturais (capacidade de alcançar privilégios por meio de seletividades estruturais) (BUCKEL 2013, p. 20–21).

Ainda que pareça um processo simples quando esclarecido didaticamente, a análise de relações de força implica sempre dificuldades estruturais. Como alertam os pesquisadores do FGSE, “a posição em uma relação de forças é sempre relacional, dependente e refere-se a outras forças e ao conflito concreto, assim como às relações entre os diferentes atores e projetos de hegemonia” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 57). Do ponto de vista materialista, é bastante complexo produzir pesquisas sistemáticas a partir do conceito de relações de força. Contudo, a partir da análise de como diferentes atores mobilizam recursos de poder, é possível avaliar e posicioná-los de forma relacional. Sendo assim, o “desafio da análise consiste em, a partir de um determinado contexto, especificar como essas diferenças se manifestam e quais os mecanismos e dinâmicas levaram alguns atores a possuir uma posição mais forte na relação de forças e outros a serem marginalizados” (BUCKEL ET AL. 2014, p. 58).

Em resumo, a análise dos atores permite identificar as estratégias adotadas por diferentes grupos, o que, por sua vez, explicita as relações políticas em sua heterogeneidade. Ao listar os atores envolvidos no fenômeno político diminui-se a complexidade da questão e identifica-se quais os compromissos políticos são firmados frente aos diferentes interesses. Para analisar os atores, é necessário identificar suas estratégias contrárias, ou seja, como se colocam em disputa em uma determinada realidade histórica. São reconstruídos seus

conhecimentos e discursos para analisar a racionalidade política que eles forjam. Essas estratégias devem ser resumidas de forma a destacar quais estratégias complementares são manejadas para aproximar ou para acirrar o conflito entre grupos divergentes. E, por fim, é possível avaliar as posições ocupadas pelos diferentes grupamentos de atores no interior da relação de forças ou conflito. Analisar os recursos de poder de cada grupo, por exemplo, como vinculam-se aos aparatos do Estado ou criam certo modelo regulatório, é estratégia de pesquisa desenvolvida nesse trabalho.

5. Análise de processos

O terceiro e último passo da HMPA é a análise de processos. Esse passo consiste na combinação dos dois anteriores de forma a “reconstruir o conflito pesquisado em sua dinâmica”. É possível reconstruir o objeto pesquisado em suas diferentes fases e marcos políticos, além de destacar quais as viradas ou decisões políticas tiveram mais impacto sobre seus rumos e modelo de implementação. Assim, alguns elementos devem ser especialmente considerados, como, as ações, práticas e táticas estratégico-recursivas dos protagonistas do conflito, o significado e a articulação específica de condições estruturais a partir de sua relação com o contexto (BUCKEL ET AL. 2014, p. 58). Conforme destacam os pesquisadores do FGSE, dependendo do foco da pesquisa conduzida e dos interesses específicos, sejam eles sociais, políticos ou direcionados ao plano do direito, a análise de processos deve assumir formas distintas. Pode-se direcionar o foco de análise e a própria definição do problema sobre atores específicos e seus projetos políticos em conflito e suas soluções, ou mesmo sobre a consolidação das relações de força no contexto das instituições, leis e aparatos de Estado (BUCKEL ET AL. 2014, p. 58).

6. Possíveis campos de aplicação da HMPA

Até aqui, o artigo explicitou as bases teóricas e os caminhos metodológicos de uma análise política histórico-materialista. Essa forma de abordagem de políticas públicas permite problematizar de forma mais acurada e crítica os interesses políticos, o processo de definição de agenda e os recursos mobilizados na formulação e na implementação de uma política pública. Ao longo dos passos, foi indicado como essa metodologia foi utilizada para uma investigação sobre o processo de institucionalização do Programa Bolsa Família aos longo dos entre 2003 e 2015.¹⁹ Nesse processo, o constante aprimoramento e flexibilidade da

¹⁹ Ainda que este trabalho se resuma ao período de condução do PBF nos governos do Partido dos Trabalhadores, é importante mencionar que o programa Bolsa Família ainda é uma política social emblemática

regulação jurídica foram recursos centrais manejados pelos atores com poder de decisão para a realização das estratégias políticas centrais do programa: unificação, centralização, pactuação entre os agentes federativos e cobertura massiva. A coordenação dessas estratégias por meio de distintos institutos jurídicos foi, dentre outros elementos contextuais, responsável pela hegemonia no programa Bolsa Família no âmbito das políticas sociais brasileiras nos últimos anos. A hegemonia desta política significou a opção por um paradigma de política social voltado para o acesso aos serviços sociais por meio do mercado e não como aquisição de direitos universais (VESTENA, 2017). Essa projeto político consagrou um modelo financeirizado de política social no país, o qual atende aos preceitos do modelo hegemônico de acumulação neoliberal marcado por financeirização e privatização (LAVINAS, 2017).

As estratégias mobilizadas pelos formuladores e gestores do programa e também pelos os intelectuais envolvidos no processo resultaram na construção de um desenho de política pública capaz de agregar interesses distintos que, apesar das divergências, dão base para a continuidade do Bolsa Família – independentemente e justamente devido aos diferentes interesses que o programa agrega. Por um lado, o programa atende a população beneficiária conferindo uma renda mínima, o que é fundamental frente à situação de extrema pobreza, e assim alcança sua legitimidade social. Por outro, sua limitação devido às condicionalidades e restrições oriundas de sanções reflete exatamente os problemas estruturais desse tipo de assistência social (VESTENA 2017, p. 211).

A análise histórico-materialista de políticas públicas questiona, nesse sentido, quais conflitos deram origem a essa específica configuração política. As estratégias protagonizadas pelos atores que participaram do processo decisório que leva à implementação do PBF – setores do PT, técnicos e gestores governamentais, ONGs, agências internacionais e experts da academia ou da sociedade civil – são direcionadas para a definição de um desenho institucional que sustenta o consenso necessário no interior do governo e frente à sociedade de modo a garantir sua consolidação e manutenção. Essa interpretação pode ser exemplificada a partir da reconstrução da paleta de alternativas para a assistência social que se colocavam como opções para a assistência social em 2003. Em jogo, havia a possibilidade de ampliação do programa Fome Zero, com garantia de participação dos movimentos sociais, realização de processos participativos, acompanhada de uma clara agenda de soberania alimentar (BELIK 2003; 2010; TAKAGI 2006). Além disso, encontrava-se também em pauta a proposta de uma renda básica universal de cidadania, a qual havia sido historicamente defendida por Eduardo

do atual governo, conforme mencionado na introdução, assim como foi do governo de Michel Temer entre 2016 e 2018.

Suplicy no interior do próprio PT (SUPLICY 2006; SUPLICY E BUARQUE 1997; SUPLICY 2007). A inspiração para a implementação de um programa de transferência de renda condicionada vinha, no entanto, de outros projetos internacionais (Banco Mundial) e de experiências locais de governos municipais no Estado de São Paulo (MONNERAT ET AL. 2007). Estas políticas, principalmente com condicionalidades vinculadas à educação, haviam demonstrado resultados positivos no combate à pobreza, além trazer consigo vantagens administrativas para o gerenciamento de pagamentos, cadastro e fiscalização pública das medidas (VESTENA 2017, p. 180).

Ao longo dos anos de 2003 e 2004, o processo de implementação do Bolsa Família é acompanhado de um enfraquecimento do Fome Zero – o qual era também alvo de críticas políticas no período (“Fome Zero era mais amplo e emancipatório do que o Bolsa-Família, critica Frei Betto”, Instituto Humanitas 2008). E a agenda da renda básica de cidadania universal é incorporada formalmente no sistema jurídico brasileiro (Lei nº 10.835 do dia 8 de janeiro de 2004), mas nunca teve, de fato, implementação concreta. Não se pretende, de forma alguma, reproduzir o jargão crítico de que o PBF seria uma mera política neoliberal por conter traços das políticas de transferência de renda condicionada latino-americanas oriundas dos *policy papers* das agências internacionais (de la Briere e Lindert 2005). Muito pelo contrário, os dados de inclusão ampla de beneficiários e integração das políticas do PBF com outras medidas sociais demonstram o empenho dos gestores públicos em seguir um caminho próprio de democratização e ampliação do escopo do programa (LICIO, MESQUITA, E CURRALERO 2011; BICHIR 2011). Ainda assim, a partir de uma abordagem histórica, é possível identificar que algumas de suas características são passíveis de crítica, como, por exemplo, o perfil de transferência de renda condicionada, a prioridade de benefício para as mulheres e a consequente reprodução dos papéis tradicionais de gênero (BLOFIELD E FRANZONI 2014; COSTA ET AL. 2012), a influência de estudos técnicos de agências internacionais sobre a formulação do programa e seu caráter focalizado (SAAD-FILHO 2015).

A partir do modelo de análise política histórico-materialista, quadro analítico utilizado para reinterpretar o programa Bolsa Família, pode-se, portanto, compreender quais projetos de hegemonia se colocam em disputa por concepções de Estado. A HMPA consiste em uma abordagem que ultrapassa a ideia de superação de problemas, comum em análises mais gerenciais sobre políticas públicas em geral. Pesquisas sobre a eficiência e detalhes de implementação de políticas públicas são fundamentais (por exemplo: AMARAL E MONTEIRO 2013; NERI, VAZ, E SOUZA 2013), mas, em alguns casos apenas naturalizam

os fins políticos da medida analisada. Esse tipo de leitura acaba se tornando tecnocrática e esvazia o debate democrático sobre quais os fins devem ser perseguidos pelo Estado e quais são os interesses dos grupos com poder de decisão que conformam a direção *política* da política pública.

Assim, a aplicação da HMPA para a análise do Bolsa Família parte do pressuposto de que é fundamental descrever os atores, interesses e estratégias que formam a constelação de relações de força imbricadas no processo de institucionalização político-jurídica de uma política social concreta. Além disso, também permite destacar os ganhos de uma análise integrada entre o processo de mobilização política e sua regulação jurídica, os quais são fundamentais tanto para a gestão do programa quanto para sua institucionalização. Para explicitar o contexto, atores e processos que levaram à hegemonia do Bolsa Família, foi realizada pesquisa a partir de documentos oficiais do programa, dados produzidos por agências de investigação e governamentais e coletados em outras pesquisas acadêmicas, além de revisão bibliográfica. Foram também realizadas entrevistas com gestoras do MDS e MDA, além da Ouvidora do MDS (tais dados estão detalhados em: Vestena 2017, p. 117ss.)

O primeiro passo foi focado na análise do contexto regional de expansão de políticas de transferência de renda condicionada na América Latina. Os estudos recentes da CEPAL indicam que os resultados positivos alcançados na primeira parte dos anos 2000 apresentariam tendência de desaceleramento nos próximos anos, apesar do impacto inclusivo deste período (CEPAL 2015; 2016). Para analisar essas mudanças, há, conforme Lavinias (2013) dois paradigmas de assistência social: um voltado para a universalização de direitos sociais e outro para o acesso a serviços básicos por meio do controle de condicionalidades e oferecimento de recompensas baseado na mediação do mercado. A expansão de programas de transferência de renda pela região, sendo o caso do Brasil um exemplo desse processo, é uma implicação desse processo que ocorreu em todo o subcontinente (YAZBEK 2004).

Para compreender o contexto brasileiro, é necessário analisar o histórico das políticas sociais com recorte entre as primeiras medidas vinculadas ao emprego nos anos 1930, até o modelo de assistência social adotado após a promulgação da constituição de 1988 e nos governos contemporâneos. Além disso, também é primordial compreender os governos do PSDB, bem como sua transição no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 para os governos petistas. Esse período foi marcado por uma visão de assistência social voltada para a responsabilidade da sociedade civil que atuava de forma difusa e filantrópica junto a empresas, acompanhada de ações focais e de impacto reduzido da administração federal (Cf. FAGNANI 2005). Além disso, a primeira política de transferência de renda condicionada, o

programa Bolsa Escola, é implementado no segundo mandato de FHC em 2001, em um contexto de controle de gastos do Estado. O início dos governos do PT em 2003 é acompanhado da expectativa e, posteriormente, da adoção efetiva de um programa de assistência social mais amplo baseado na afirmação do protagonismo ativo do Estado para lidar com os problemas sociais mais prementes vinculados à pobreza e à fome (Cf. FAGNANI 2011; CAMPELLO E NERI 2013; CAMPELLO, FALCÃO, E COSTA 2014).

Finalmente, o processo específico de implementação e institucionalização do Bolsa Família é reconstruído a partir da disputa interna de definição de agenda do programa. Diferentes interesses influenciam sua modelagem final, a qual se cristaliza como política de transferência de renda condicionada com escopo de abrangência massiva de beneficiários (VESTENA 2017; CURRALERO 2012). Além disso, os mecanismos regulatórios inseridos nos institutos que configuram o programa podem ser compreendidos como recursos mobilizados pelos seus gestores para a manutenção de uma tessitura flexível, a qual pôde ser adaptada para atender as finalidades, os projetos de expansão e as reformulações trazidos por gestores e atores do campo partidário (Cf. ANNENBERG 2014; VESTENA 2017).

Em resumo, a partir de uma análise histórico-materialista é possível verificar que a centralidade do Programa Bolsa Família no âmbito das políticas sociais brasileiras se dá no contexto de expansão de programas de transferência de renda condicionada na América Latina. O PBF tem sua implementação específica no Brasil e reforça o paradigma de assistência social centrado no acesso aos serviços por meio do mercado com baixo potencial de descomodificação das relações sociais. Além disso, outra característica do programa, como, por exemplo, a prioridade da gestão da renda familiar para as mulheres, constitui-se em marco característico de uma visão que normaliza os papéis sociais de gênero, conferindo a estas a responsabilidade exclusiva pela reprodução social (Cf. COSTA ET AL. 2012). Esse aspecto é certamente digno de debate, uma vez que a própria implementação do programa ocorre de diferentes formas em regiões diversas do Brasil. Pinzani e Rego, por exemplo, destacam a possibilidade de autonomização das mulheres em regiões empobrecidas do nordeste brasileiro. Ainda assim, reconhecem, por outro lado, o risco da cristalização de papéis de gênero que essa política pode implicar (Cf. REGO E PINZANI 2014).

Uma análise de políticas públicas através dos caminhos teóricos e metodológicos histórico-materialistas ajuda a seguir os indícios de problemas políticos a partir da reconstrução de seus processos estruturantes. Como argumentado anteriormente, a proposta dessa perspectiva de abordagem é observar políticas públicas e, especialmente, o papel da regulação em seu interior, de forma a compreender relações de poder, grupos de interesse e

estratégias políticas que determinam, em última medida, o conteúdo político impresso na política pública: não se trata de mera gestão administrativa. Essa metodologia vem sendo aplicada e reelaborada no campo de pesquisas sobre a constituição dos aparatos do Estado europeu, para a análise das medidas concretas de controle migratório na mesma região, além de iniciativas para a interpretação dos atuais momentos da crise europeia (cf.: BUCKEL 2013; KANNANKULAM E GEORGI 2014; BUCKEL ET AL. 2014; FORSCHUNGSGRUPPE STAATSPROJEKT EUROPA ET AL. 2014; WISSEL 2015). Nesse artigo foram indicados caminhos para demonstrar vantagens de sua aplicação para uma análise de política social concreta, o programa Bolsa Família. Assim, o trabalho reflete um esforço de discutir os parâmetros de pesquisa elaborados em outro contexto para a realidade brasileira (VESTENA, 2016; 2017). Este artigo tem como objetivo, portanto, trazer as linhas gerais da HMPA para discussão e oferecer um caminho para a condução de pesquisas críticas sobre o fenômeno jurídico e sobre a regulação de políticas públicas. Oferece também um quadro de análise para refletir sobre o papel dessa política social específica em um projeto político mais amplo. No caso brasileiro, acaba por se referir, de certa forma, à continuidade do modelo de acumulação neoliberal conduzido pela política de uma boa parte do Partido dos Trabalhadores e suas não menos do que questionáveis alianças. Certamente, estas, por suas vezes, podem ser analisadas criticamente quando se leva em conta as atuais viragens da história política brasileira.

7. Bibliografia

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima, e Vinícius do Prado Monteiro. 2013. “Avaliação de Impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009)”. **Dados** 56 (3): 531–70.

ANNENBERG, Flávia Xavier. 2014. “Direito e políticas públicas: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família”. Dissertação de Mestrado em Direito, São Paulo: Universidade de São Paulo.

BAN, Cornel. 2012. “Brazil’s liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy?” **Review of International Political Economy** 20 (2): 298–331.

BELIK, Walter. 2003. “Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil”. **Saúde e Sociedade** 12 (1): 12–20.

BELIK, Walter. 2010. “Projeto Fome Zero: O desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil”. In **Fome Zero: uma história brasileira**, organizado por Adriana Veiga Aranha, 2:176–90. Brasília: MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

BICHIR, Renata Mirandola. 2011. “Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família”. Tese de Doutorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BLOFIELD, Merike, e Juliana Martínez Franzoni. 2014. “Work, family and public policy changes in Latin America: Equity, maternalism and co-responsibility”. **CEPAL Review** 114 (dezembro): 101–17.

BRAND, Ulrich. 2013. “State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis”. **Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)** 42 (4): 425–42.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2009. “From old to new developmentalism in Latin America”. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo FGV, no **Texto 193**: 1–39.

BRIERE, Benedicte de la, e Kathy Lindert. 2005. “Reforming Brazil’s Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa Familia Program”. 32757. **Social Protection Discussion Paper Series**, Washington DC: World Bank. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/06/6031492/reforming-brazils-cadastro-unico-improve-targeting-bolsa-familia-program>. (Acesso em 30/01/2020).

BUCKEL, Sonja. 2007. **Subjektivierung und Kohäsion: Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts**. Weilerswist: Velbrück.

BUCKEL, Sonja. 2013. **»Welcome to Europe«- Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts: Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«**. Bielefeld: Transcript.

BUCKEL, Sonja, e Andreas Fischer-Lescano. 2007. **Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis**. 1o ed. Baden-Baden: Nomos.

BUCKEL, Sonja, e Andreas Fischer-Lescano. 2009. “Reconsiderando Gramsci: hegemonia no direito global”. **Revista Direito GV** 5 (2): 471–90.

BUCKEL, Sonja, Fabian Georgi, John Kannankulam, e Jens Wissel. 2014. “Staat, Europa und Migrationskontrollen. Theoretische Grundlagen einer materialistischen Perspektive.” In **Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung**, organizado por Forschungsgruppe “Staatsprojekt Europa”, Bielefeld: Transcript.

CAMPELLO, Tereza, Tiago Falcão, e Patrícia Vieira da Costa, orgs. 2014. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS.

CAMPELLO, Tereza, e Marcelo Côrtes Neri, orgs. 2013. **Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 2015. “Panorama Social de América Latina 2014”. **Relatórios Anuais**. Disponível em: <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37706-panorama-social-da-america-latina-2014-sintese>. (Acesso em 25/04/2017).

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 2016. “La matriz de la desigualdad social en América Latina”. Text. **CEPAL**. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>. (Acesso em 24/03/2015).

COSTA, Viviane Marinho da, Luciana Maria Cerqueira Castro, Shirley Donizete Prado, e Silvia Ângela Gugelmin. 2012. “A ‘ajuda’ do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários”. **Demetra: alimentação, nutrição & saúde** 7 (3): 203–16.

COUTINHO, Carlos Nelson. 1979. “**A democracia como valor universal**”. Encontros com a Civilização Brasileira, março de 1979.

COUTINHO, Carlos Nelson. 2011a. **De Rousseau A Gramsci**. Ensaios De Teoria Política. São Paulo: Boitempo.

COUTINHO, Carlos Nelson. 2011b. **O Leitor de Gramsci**. Civilização Brasileira.

COUTINHO, Diogo R. 2010. “Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil”. **The Law and Development Review**.

COUTINHO, Diogo R. 2012. “O Direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa bolsa família”. In **Direito e Desenvolvimento**. Um diálogo entre os BRICs, organizado por Mario M. Shapiro e David Trubeck, 73–122. São Paulo: Saraiva.

COUTINHO, Diogo R. 2013. “Capacidades Estatais no programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social”. **Textos para Discussão - IPEA**, no 1852: 1–50.

COUTINHO, Diogo R. 2014. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini. 2012. “O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil : uma análise a partir do Programa Bolsa Família”. Tese de Doutorado, Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP.

FAGNANI, Eduardo. 2005. “Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade”. Tese de Doutorado, Campinas: Universidade de Campinas - Instituto de Economia.

FAGNANI, Eduardo. 2011. “A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica”. **Textos para Discussão - Instituto de Economia UNICAMP 192**: 1–29.

“Fome Zero era mais amplo e emancipatório do que o Bolsa-Família, critica Frei Betto”.2008. Instituto Humanitas Unisinos - IHU. 16 de março de 2008. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-anteriores/12648-fome-zero-era-mais-amplo-e-emancipatorio-do-que-o-bolsa-familia-critica-frei-betto>. (Acesso em 14/03/2017).

FONTES, Virgínia. 2006. “Sociedade civil, classes sociais e conversão mercantil-filantrópica”. **OSAL, Observatorio Social da América Latina VI** (19): 341–50.

FORSCHUNGSGRUPPE. Staatsprojekt Europa, Sonja Buckel, Fabian Georgi, John Kannankulam, e Jens Wissel. 2014. **Kämpfe um Migrationspolitik**: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld: Transcript.

FOUCAULT, Michel. 2008. **Segurança, Território, População**. São Paulo (SP): Martins Fontes - Selo Martins.

GRAMSCI, Antonio. 2014a. **Quaderni del carcere. Vol. Vol. I. 4 vols.** Torino: Einaudi Editore.

GRAMSCI, Antonio. 2014b. **Quaderni del carcere. Vol. Vol. II. 4 vols.** Torino: Einaudi Editore.

GRAMSCI, Antonio. 2014c. **Quaderni del carcere. Vol. Vol. III. 4 vols.** Torino: Einaudi Editore.

HIRSCH, Joachim. 2005. Materialistische Staatstheorie. **Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems.** Hamburg: VSA Verlag.

JESSOP, Bob. 1990. "Regulation Theories in Retrospect and Prospect." **Economy and Society** 19 (2): 153–216.

JESSOP, Bob. 2006. "Kapitalistischer Staatstyp und autoritärer Etatismus. Poulantzas' Staatstheorie als moderner Klassiker". In **Poulantzas Lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie**, organizado por Lars Bretthauer, Alexander Gallas, John Kannankulam, e Ingo Stützle, 48–64. Hamburg: VSA Verlag.

JESSOP, Bob. 2009. "O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno". **Revista de Sociologia e Política** 17 (33): 131–44.

KANNANKULAM, John, e Fabian Georgi. 2014. "Varieties of Capitalism or Varieties of Relationships of Forces? Outlines of a Historical Materialist Policy Analysis". **Capital & Class** 38 (1): 59–71.

LAVINAS, Lena. 2013. "21st Century Welfare". **New Left Review**, II, , no 84 (dezembro): 5–40.

LAVINAS, Lena. 2017. *The Takeover of Social Policy by Financialization - The Brazilian Paradox.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

LEUBOLT, Bernhard. 2014. "Social policies and redistribution in Brazil". **Global Labour University working paper 26** (International Labour Office/Global Labour University): 1–20.

LICIO, Elaine Cristina. 2012. "Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)". Tese de Doutorado, Departamento de

Serviço Social - Programa de Pós-Graduação em Política Social: Universidade de Brasília - Instituto de Ciências Humanas.

LICIO, Elaine Cristina, Camile Sahb Mesquita, e Claudia Regina Baddini Currello. 2011. “Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família”. **Revista de Administração de Empresas** 51 (5): 458–70.

MARX, Karl. 2011. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo.

MENESES, Jaldes Reis de. 2013. “Carlos Nelson Coutinho: a hegemonia como contrato”. **Serviço Social & Sociedade**, no 116 (dezembro): 675–99.

MONNERAT, Giselle Lavinias, Mônica de Castro Maia Senna, Vanessa Schottz, Rosana Magalhães, e Luciene Burlandy. 2007. “Do direito incondicional à condicionalidade dos direitos: as contrapartidas do Programa Bolsa Família”. **Ciência & Saúde Coletiva** 12 (6): 1453–62.

NERI, Marcelo Côrtes, Fabio Monteiro Vaz, e Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza. 2013. “Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais”. In **Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania**, organizado por Tereza Campello e Marcelo Côrtes Neri, 193–206. Brasília: IPEA.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2013. “Socialismo e democracia no marxismo de Carlos Nelson Coutinho (1943-2012)”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, no 88: 11–21.

OBERNDORFER, Lukas, e Imayna Caceres. 2013. “Verlangt das Gesetz der bürgerlichen Sicherheit die Einschränkung der politischen Freiheiten? Spanien und die Neuzusammensetzung von Zwang und Konsens im autoritären Wettbewerbsetatismus”. **juridikum** 4: 453–63.

O’HANLON, Rosalind. 1988. “Recovering the Subject Subaltern Studies and Histories of Resistance in Colonial South Asia”. **Modern Asian Studies** 22 (1): 189–224.

OPRATKO, Benjamin. 2018. *Hegemonie*. 3o ed. Einstiege Bd. 21. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

PEREIRA, Laurindo Mékie. 2009. “A questão regional no pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado”. **Topoi (Rio de Janeiro)** 10 (18): 48–66.

POULANTZAS, Nicos. 1969. *Clases sociales y poder político en el estado capitalista*. México: Siglo Veinteuno Editores.

POULANTZAS, Nicos. 2000. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4o ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RANDERIA, Shalini. 2007. “The State of Globalization. Legal Plurality, Overlapping Sovereignities and Ambiguous Alliances between Civil Society and the Cunning State in India”. *Theory, Culture & Society* 24 (1): 1–33.

REGO, Walquiria Domingues Leão, e Alessandro Pinzani. 2014. *Vozes do Bolsa Família - Autonomia, dinheiro, cidadania*. 2a Edição revista e ampliada. São Paulo: Editora UNESP.

SAAD-FILHO, Alfredo. 2015. “Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil”. *Development and Change* 46 (6): 1227–52.

SOARES, Jussara, e Marcello Corrêa. 2020. “Em expansão do Bolsa Família, governo Bolsonaro quer pagar benefício maior a quem ganha menos”. *O Globo*, 10 de janeiro de 2020, Online edição, seq. Brasil. <https://oglobo.globo.com/brasil/em-expansao-do-bolsa-familia-governo-bolsonaro-quer-pagar-beneficio-maior-quem-ganha-menos-1-24184115>.

STAMPINI, Marco, e Leopoldo Tornarolli. 2012. “The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?”. Disponível em: <http://publications.iadb.org/handle/11319/1448>. (Acesso em 14/06/2017).

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. 2006. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 4o ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. 2007. “O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania”. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo, e Cristovam Buarque. 1997. “Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros”. *Estudos Avançados* 11 (30): 79–93.

TAKAGI, Maya. 2006. “A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios”. Tese de Doutorado, Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP.

TRUBECK, David, e Alvaro Santos. 2006. **The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal.** (org). Cambridge: Cambridge University Press.

TRUBECK, David, e Mario M. Shapiro. 2012. “Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal”. In **Direito e Desenvolvimento.** Um diálogo entre os BRICs, organizado por David Trubeck e Mario M. Shapiro, 27–70. São Paulo: Saraiva.

TRUFFI, Renan, e Estevão Taiar. 2020. “Bolsonaro: Podemos editar MP com abono extra a beneficiários do Bolsa Família”. **Valor Econômico**, 26 de março de 2020, Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/26/bolsonaro-podemos-editar-mp-com-abono-extra-a-beneficiarios-do-bolsa-familia.ghtml>. (Acesso em 31/03/2020).

VENTURA, Deisy de Freitas Lima, Fernando Mussa Abujamra Aith, e Danielle Hanna Rached. 2020. “A emergência do novo coronavírus e a ‘lei de quarentena’ no Brasil”. **Revista Direito e Práxis** Ahead of Print Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>.

VESTENA, Carolina. 2017. **Desigualdade, Direito e Estratégias Políticas.** Uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

VESTENA, Carolina Alves. 2016. “Desigualdade, Direito e Estratégias Políticas: uma análise sobre o processo de institucionalização do programa Bolsa Família”. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

WISSEL, Jens. 2015. **Staatsprojekt Europa:** Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union. Münster: Westfälisches Dampfboot.

YAZBEK, Maria Carmelita. 2004. “**O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**”. São Paulo em Perspectiva 18 (2): 104–12.