

BOLSA CIDADANIA: UM ESTUDO DE AGENDA A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS DE KINGDON

Serafin, Renato de Melo¹; Capella, Ana Cláudia Niedhardt²;

RESUMO

Buscou-se com o desenvolvimento do trabalho a identificação e compreensão dos fatores que estiveram envolvidos para a adoção de um programa de transferência de renda municipal, Bolsa Cidadania, aos moldes propostos. Isto, compreendendo que se trata de uma iniciativa do poder municipal e de interesse público, além de expressar um importante movimento ocorrido inicialmente durante a realização de estágio extracurricular e aprofundados no presente trabalho, articulando conhecimentos teóricos científicos apresentados e desenvolvidos durante o curso de Administração Pública. Os objetivos gerais e específicos, compreenderam respectivamente, a realização do reconhecimento dos fatores que compuseram a agenda municipal no período de elaboração do programa e na identificação das causas reconhecidas pelo poder municipal de Araraquara/SP, para a implementação de um programa de transferência de renda. Para tanto, foi utilizado para esta análise o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon.

Palavras-chave: Formulação de políticas. Agenda-setting. Política Social. Renda Mínima. Transferência de renda.

ABSTRACT

With the development of the work, we sought to identify and understand the factors that were involved in the adoption of a municipal program of income transfer, the Bolsa Cidadania, in the proposed molds. This, understanding that it is an initiative of the municipal power and of public interest, in addition to expressing an important movement that initially occurred during the extracurricular internship and deepened in the present work, articulating scientific theoretical knowledge presented and developed during the Public Administration course. The general and specific objectives, respectively, comprised the recognition of the factors that composed the municipal agenda in the period of elaboration of the program and the identification of the causes recognized by the municipal power of Araraquara/SP for the implantation of an income transfer program. For this purpose, the multiple flows model developed by John Kingdon was used for this analysis.

Keywords: Policy-making. Agenda-setting. Social policy. Basic Income. Income transfer.

¹Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), e-mail: renato.serafin@unesp.br;

²Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Docente do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) e Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP) da UFSCar. e-mail: ana.capella@unesp.br

1. INTRODUÇÃO

Como se deu a inserção de um tema aos moldes do Programa Bolsa Cidadania na agenda governamental do município de Araraquara? Para apresentar informações referentes a esse questionamento central, este trabalho busca apresentar os principais tópicos dentro da política social brasileira, no que se refere às ações de renda básica, a partir do ponto de vista teórico acadêmico, das contribuições destacadas na linha histórica do tema de renda mínima e também da experiência de estágio extracurricular e curricular supervisionado, realizado em um Centro de Referência de Assistência Social inserido no município de Araraquara/SP.

No Brasil, as ações de renda mínima estão associadas à Política de Assistência Social que funciona como parte importante de um Sistema de Seguridade Social organizado em três pilares (Saúde, Previdência e Assistência Social), definidos e expressos na lei de maior peso institucional no país, que é a Constituição Federal de 1988. É certo que isso de maneira direta, não configura no desenvolvimento de uma política que expressa resultados eficientes e que atendem a todas as características definidas no Sistema de Seguridade Social, uma vez que devemos considerar a complexidade que envolve a formação e o desenvolvimento dos arranjos institucionais e políticos brasileiro. Dado aos grandes desafios, não somente nacionais, mas também internacionais que permeiam a temática da desigualdade social, seus ramos e suas consequências, não é difícil concluir que o desenvolvimento de políticas e programas sociais neste contexto, representa um papel muito importante na construção de uma sociedade que seja capaz de assegurar os direitos aos seus cidadãos, bem como, condições para manutenção da vida e para a geração de oportunidades.

O objetivo geral do trabalho compreende o reconhecimento dos fatores que compuseram a agenda municipal no período de elaboração do programa. Como objetivos específicos têm-se, realizar a identificação das causas reconhecidas pelo poder municipal de Araraquara/SP para a implementação do programa de transferência de renda. Para tanto, será utilizado para esta análise o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon. O desenvolvimento do trabalho abarca a apresentação da política de renda básica partindo das configurações históricas internacionais e nacionais, seguindo para uma compreensão dos temas e estudos de agenda governamental e por fim, a investigação da política assistencial de renda mínima inserida na agenda governamental municipal.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1.1 Renda Básica

De acordo com Parijs (2000, p.179) “Renda básica é uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho”. Esta definição adotada pelo autor, como destacado pelo mesmo, não se mostra capaz de incluir toda a aplicabilidade do conceito inglês “*basic income*” ou das definições de línguas europeias, que abarcam sentidos mais amplos da definição, a exemplificar, o uso dessas definições pode incluir benefícios como a disposição de uma renda mínima que considerará para seu cálculo, a composição da renda familiar, ou que sejam de acordo com as necessidades básicas para estabilidade (PARIJS, 2000).

2.1.2 O Estado de bem-estar social

A Grande Depressão ocorrida no século XIX, evidenciava a primeira crise mais expressiva sofrida pelo sistema capitalista (GURGEL; JUSTEN, 2021). As mudanças ocorridas com o avanço da industrialização e substituição da mão de obra humana, corroboraram para o desalinhamento entre a superprodução de mercadorias e o baixo poder aquisitivo da população. Isto, de modo geral, devido a inserção das máquinas nos processos de produção, no meio urbano ou rural, resultando na diminuição dos salários dos trabalhadores e principalmente no aumento do número de desempregados (CARVALHO, 2021). Sequentemente, no século XX, o cenário se desenvolve com as necessidades ainda mais acentuadas com o advento da Segunda Guerra Mundial, seus resultados negativos e prejuízos econômicos (GURGEL; JUSTEN, 2021). Posteriormente, os efeitos da crise de 1929, o episódio da “quebra da bolsa de Nova York” com consequências devastadoras à economia dos Estados Unidos (GURGEL; JUSTEN, 2021), bem como a de outros diversos países, na qual, representava até aquele momento a maior crise econômica global do sistema capitalista (BEHRING, 2000), evidenciava a necessidade de mudanças na sociedade e na forma de atuação atribuída e desenvolvida pelo Estado. A partir dos fatos o que se constata a respeito das crises capitalistas, é a manifestação de um perfil principal caracterizado pela pobreza e a incapacidade de consumo das massas, envolto em uma relação destoante com a atuação da produção capitalista não condizente com a capacidade de absorção das massas (MARX, 2001 apud GURGEL; JUSTEN, 2021).

O contexto social e econômico evidenciava a necessidade de repensar os princípios estabelecidos pelos pressupostos clássicos e neoclássicos. John Keynes (1983) desenvolve uma teoria no qual apontava a incapacidade da Lei de Say (Lei de Mercados), e contestava a

capacidade de autorregulação do mercado e seu equilíbrio (KEYNES, 1983 apud BEHRING, 2000). A autenticidade do Estado para intervir no âmbito econômico e social fica afirmada e a atuação do mecanismo estatal deve se dar por meio de uma política fiscal, de créditos e de gastos, de modo a se estabelecer o equilíbrio econômico (KEYNES, 1983 apud BEHRING, 2000). Em um espaço temporal não muito distante, o modelo de estado de bem-estar social se depara a um conjunto de limitações das quais evidenciaram a restrição do modelo keynesiano para responder aos problemas sociais que advinham com a nova conjuntura econômica e no mundo do trabalho. Nesse contexto, o debate sobre renda mínima ganha mais espaço, estando presente nas discussões políticas, nas organizações e em estudos da área, na qual, os programas sociais passam a ser vistos como alternativas ao modelo keynesiano (FALEIROS, 1997).

2.1.3 Brasil: nível federal

De acordo com Suplicy, Ferreira e Carvalho (2020, p.41) “O Brasil foi o primeiro país do mundo a aprovar uma lei para instituir uma Renda Básica de Cidadania”. Aprovada em 8 de janeiro de 2004, a Lei Federal nº 10.835, no governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a referida Lei, instituiu a partir do ano de 2005 a renda básica de cidadania (SUPLICY; FERREIRA; CARVALHO, 2020).

O debate sobre renda mínima no Brasil passa a ocupar a agenda do Estado brasileiro de maneira reduzida a partir de 1990, envolto do contexto similar a situação global, descrita no tópico anterior, a conjuntura nacional vivenciava problemas com aumento do desemprego e precarização do trabalho (trabalho subcontratado, temporário ou informal), assim, estabelecendo o agravamento da pobreza e da insegurança nos centros urbanos (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2004).

Ainda antes da proposição do projeto desenvolvido pelo Senador Eduardo Suplicy em 1991, não havia a presença de um debate mais específico sobre renda mínima, porém ficam destacadas iniciativas como o artigo pioneiro apresentado pelo professor Antônio Maria da Silva, sobre o título “Redistribuição de Renda”, publicado na Revista Brasileira de Economia em 1970 e o livro “Participação Salário e Voto - um Projeto de Democracia para o Brasil”, desenvolvido em 1978 por Edmar Bacha e Magabeira Unger (SUPLICY; FERREIRA, CARVALHO, 2020).

Em 1991 fica apresentado um projeto de lei com a proposta de instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, a partir de um sistema de imposto de renda negativo para todos os adultos (SUPLICY; FERREIRA, CARVALHO, 2020). O Programa conhecido como Imposto de Renda Negativo, seria implementado gradativamente, de maneira que com o tempo

estabelecido no escopo do projeto, todo residente no Brasil com mais de 25 anos e com renda bruta inferior a um montante aproximado de R \$150,00, teria direito a receber do governo, um valor de 30% da diferença entre a quantia e seu nível de renda (BRASIL, 1992).

Vicente Faleiros (1997) faz um apontamento que identifica o PGRM, como um programa mais inclusivo que a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), que possui como objetivos atender a deficientes e idosos, enquanto o PGRM propõe incluir todo o escopo de trabalhadores, sem realizar separação entre trabalhadores capacitados ou não capacitados, assim, no que diz respeito à população como um todo, o programa representa uma alternativa mais inclusiva (FALEIROS, 1997). Em contrapartida, as limitações apontadas quanto ao programa, se referem a sua operacionalização, que não fica definida, logo, sem previsões de implantação, administração, controle, articulação das instâncias do governo e controle dos ganhos dos usuários. Além disso, há também críticas que apontam o programa como um estímulo aos baixos salários e não à melhoria salarial (FALEIROS, 1997).

2.1.3.1 O Programa Bolsa Família (2003)

No que diz respeito à implementação de um programa de renda mínima aplicado em nível federal, o Bolsa Família representa a iniciativa mais ampla desenvolvida e implementada pelo governo nacional. Como demonstrado em tópicos anteriores deste trabalho, o projeto de lei desenvolvido nos anos 90 pelo senador Eduardo Suplicy, obteve aprovação quando enviado à votação ao plenário, contudo, sua implementação não foi desenvolvida, e em termos simplórios a aplicação do projeto “não saiu do papel”.

No ano de 2010 o Programa Bolsa Família completava sete anos de subsistência (CASTRO; MODESTO, 2010) e durante todo este período o programa apresentou um crescimento expressivo, assim representando um dos programas sociais de maior abrangência na rede de proteção social (CASTRO; MODESTO, 2010). Uma das principais características do PBF pode ser representada na unificação de programas que funcionavam de forma singular, sendo estes, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio Gás (BICHIR, 2010). Os objetivos do programa correspondiam ao combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional; combate à pobreza e outras formas de privação das famílias; e promoção do acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social. O público de beneficiários do programa era composto por famílias em situação de extrema pobreza (aquelas que possuísem renda mensal de até R \$89,00 por pessoa) ou pobreza (as que possuísem renda mensal entre R \$89,01 e R \$178,00 por pessoa). As famílias pobres

participavam do programa, desde que compostas por crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos ou gestantes (BICHIR, 2010; CASTRO; MODESTO, 2010).

No que se refere ao efeito do programa sobre a desigualdade e pobreza, partimos da seguinte questão importante para elencar o impacto, onde “A primeira pergunta que se deve fazer quando se analisa o impacto de uma política de transferência de renda se refere ao tamanho dessa política” (SOARES; SOUZA; OSÓRIO; SILVEIRA, 2010, p. 33). Para se estabelecer o tamanho do programa, os autores fazem uma separação no que diz respeito a compreensão do que pode ser definido como grande e que, a definição do que é grande, dependerá do critério utilizado, como exemplificado, o critério de cobertura (número de benefícios concedidos) ou de volume de recursos (percentual do benefício na composição da renda total das famílias) (SOARES; SOUZA; OSÓRIO; SILVEIRA, 2010). Aplicados ao caso do PBF, se analisado a partir do critério de cobertura, não se questiona sua grandeza, uma vez que, quase 1/4 da população brasileira fazia parte das famílias atendidas pelo programa (PNAD, 2009 apud SOARES; SOUZA; OSÓRIO; SILVEIRA, 2010), enquanto que se analisado a partir do volume de recursos o programa não se caracteriza como muito grande, já que o benefício do programa representava 0,7% da renda total das famílias (PNAD, 2009 apud SOARES; SOUZA; OSÓRIO; SILVEIRA, 2010).

Um conjunto de discordâncias permeiam as conclusões relacionadas à efetividade do programa, de sua capacidade e composições de suas condicionalidades, de seu uso para fins políticos, e de sua duração política e econômica ao decorrer dos anos (BICHIR, 2010). De fato, o apontamento feito por Bichir (2010) acerca da sustentabilidade política do programa fica ainda mais evidente, tendo em vista a sua substituição do mesmo pelo programa Renda Brasil, em 2021.

2.1.4 Brasil: difusão no plano local

Com o desenvolvimento da política de distribuição de renda, inspirada no programa de renda mínima proposto por Suplicy, outras iniciativas foram difundidas em plano local, na qual, representaram iniciativas pioneiras, como os casos dos municípios de Campinas-SP, Brasília-DF, Ribeirão Preto-SP, Santos-SP e outros, vindo somente após estas iniciativas municipais os programas em nível federal (BICHIR, 2010).

O estabelecimento da Constituição Federal de 1988 passa a colocar em desenvolvimento o novo modelo pensado para a política social no Brasil. A mudança no arranjo federativo, com a instauração do novo padrão de gestão, desenvolvida a partir da transposição do poder decisório aos estados e municípios, configura em uma atuação com um ganho de autonomia

conferido aos mesmos (BICHIR, 2010). Políticas sociais de combate à pobreza tornam-se responsabilidades dos municípios, enquanto, a diminuição das desigualdades sociais, se mantém como uma política de responsabilidade das três esferas de governo, contexto no qual, começam a nascer os programas municipais de renda mínima (BICHIR, 2010). A manifestação de apoio por parte do governo federal no que diz respeito ao desenvolvimento de programas de renda mínima, pode ser apresentada a partir da Lei nº 9.533, de 10 de janeiro de 1997, que estabeleceu a possibilidade de financiamento de até 50% de programas de renda mínima instituídos pelos municípios (LAVINAS, 1998).

Nas iniciativas mais recentes adotadas pelos municípios, destacam-se as implementações de programas de combate à pobreza e de desenvolvimento social realizadas pelo município de Santo Antônio do Pinhal/SP. O Programa Emergencial de Auxílio Desemprego - PEAD, também conhecido como Frente de Trabalho, gerido pela Secretaria de Municipal de Desenvolvimento Social, atua para assegurar ao morador do município que está desempregado a um período superior de um ano, a concessão de um auxílio mensal no valor de R\$360,00 e as condicionalidades do programa consistem na prestação de serviços para a prefeitura municipal (NEPP, 2011).

2.1.4.1 O caso de Araraquara

A proposta para desenvolvimento do programa Bolsa Cidadania se dá durante o governo do prefeito Edson Antônio da Silva, popularmente mais conhecido como Edinho Silva. O então representante do governo municipal, bem como, principal ator executivo, tem suas correntes ideológicas associadas ao Partido dos Trabalhadores, no qual, ele é filiado, e hoje, cumpre no município de Araraquara seu quarto mandato (2001-2004/ 2005-2008/ 2017-2020/ 2021-2024).

O programa de transferência de renda é gerenciado e instituído pelo governo municipal de Araraquara. De acordo com a lei de instituição do programa, Lei nº 9.585, de 23 de maio de 2019, o Programa de Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - Bolsa Cidadania é coordenado pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e pela Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico. O programa é destinado a famílias que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade ou risco social, visando garantir o direito à renda mínima e à inclusão produtiva. O programa conta com uma série de requisitos, os principais que podem ser aqui apresentados são a necessidade de inclusão no Cadastro Único, com todos os dados atualizados, ser residente no município em um período mínimo de 12 (doze) meses, além de ser acompanhado nas unidades de atendimento assistências como os CRAS (ARARAQUARA, 2019). O valor do benefício a ser recebido é variável de

acordo com as situações peculiares de cada indivíduo, o que torna os benefícios bem diferenciados, mas o valor máximo segundo a lei de instituição do programa, pode chegar até 12 (doze) unidades fiscais do município (UFM) (ARARAQUARA, 2019). O benefício é depositado em cartão de alimentação e pode ser utilizado para realização de compras em supermercados. O programa também conta com a promoção de oficinas destinadas à realização de cursos de educação financeira e empreendedorismo.

Para o presente trabalho, com relação a seu objeto de estudo, torna-se necessário destacar um ponto de contraposição no que se refere a natureza e a definição de renda básica apresentada por Philippe Van Parijs (2000). O autor no exercício de esclarecimentos de ações que podem ou não representar as iniciativas de renda básica, faz menção aos benefícios concedidos com características de renda básica, mas com concessão que não se dá em dinheiro (PARIJS, 2000). Esta ponderação pode ser identificada no caso aqui estudado, o Bolsa Cidadania, no qual, a disponibilização do benefício se dá por meio de um benefício depositado em um cartão de alimentação, fato que, limita o beneficiário no que diz respeito à liberdade de escolha para a destinação do benefício. Tais características, apontam elementos contrários a definição apresentada por Parijjs “A renda básica, ao contrário, é paga em dinheiro, sem qualquer restrição quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar.” (PARIJIS, 2020, p.180). Contudo, a iniciativa é apresentada e planejada a partir de perspectivas de ações de renda mínima, como definido no artigo 2º da Lei de instituição do programa “Art. 2º O programa visa a garantir o direito à renda mínima e a inclusão produtiva [...]” (ARARAQUARA, 2019).

2.2 Agenda Governamental

Para esta seção fica reservada a relação das informações que fazem menção ao estágio pré-decisório de uma política e, das especificações dos critérios elencados no modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon.

2.2.1 Formação de agenda

No processo de políticas públicas, a formação da agenda representa um dos elementos primordiais. Sua composição pode ser compreendida como um processo de transformação de temas em prioridades governamentais, que podem estar presentes em diversas áreas da sociedade (CAPELLA, 2020). Este processo se desenvolve em um contexto de disputa pela atenção governamental, a fim de que, uma determinada pauta de interesse se insira no grupo de prioridades do governo. Como apresentado por Capella (2018, p.13) “A agenda está relacionada

ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento [...]”, destaca-se que sua composição fica sujeita a capacidade de discricionariedade dos atores presentes neste processo e das percepções de problemas, logo, tem-se a agenda como “[...] resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros” (CAPELLA, 2018, p.13). Diante da grande quantidade de fatos e problemas que cercam o dia a dia das instituições, o questionamento central para entendimento da formação ou composição da agenda, pode ser resumido na busca pela compreensão do que torna um problema digno de atenção governamental em detrimento de outro (CAPELLA, 2018).

De acordo com Secchi (2013, p. 44) “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. O surgimento de um problema pode se dar por meio de diversas formas, seja, de maneira repentina ou gradativa, ou em virtude da melhoria de condições similares em contextos diferentes, como por exemplo, a troca de iluminação pública em um determinado bairro, representar para os moradores do bairro vizinho a necessidade da troca da iluminação de seu bairro também (SECCHI, 2013).

As percepções de um problema são subjetivas e estão atreladas a capacidade racional de um indivíduo, de estabelecer critérios para a definição de situações não condizentes com a necessidade pública. A ação de se estabelecer um problema fica sujeita às consciências individuais e ganhará caráter público ao concernir outros atores de importância no processo de políticas públicas (SJÖBLOM, 1984, apud SECCHI, 2013, p. 45).

Com a necessidade de aumentar e espalhar uma determinada compreensão de problema, um determinado conjunto de formuladores de políticas mobilizará outros indivíduos, internos ou externos ao governo, de forma que alcance a atenção almejada (CAPELLA, 2018). Atrelado a esta constatação temos o conceito de “*policy entrepreneur*” também nomeado como empreendedor de políticas públicas, que representam atores incumbidos de investir recursos de modo a garantir que um determinado tema chegue com relevância na agenda política (KINGDON, 1995, apud LIMA; MEDEIROS, 2013, p. 1257). Estes indivíduos desenvolvem ações para a defesa de uma ideia, bem como na busca de momentos favoráveis para ligar problemas e soluções, gerando transformações em políticas públicas (KINGDON, 2003, apud CAPELLA, 2016, p. 489).

2.2.2 Estudos de agenda

A aparição do termo “agenda” na literatura em questão, se deu primeiramente como “agenda-building” originalmente nos Estados Unidos, início dos anos 70, nos trabalhos desenvolvidos pelos pesquisadores Cobb e Elder (BRASIL; JONES, 2020, p.1487). Na

definição do processo de agendamento, Cobb e Elder estabelecem a composição da agenda organizada em duas partes, sendo estas, a agenda sistêmica/geral e a agenda institucional/formal (COBB; ELDER, 1971 apud BRASIL; JONES, 2020). A agenda sistêmica tem como característica principal sua condição mais geral e menos concreta, e não necessariamente, possui uniformidade entre prioridades desta com a agenda institucional (COBB; ELDER, 1971 apud SOUZA, 2006). Por sua vez, a agenda institucional, se refere ao conjunto de questões e temas que o governo decide enfrentar (COBB; ELDER, 1983 apud SECCHI, 2013). Em 1984, com os estudos de John Kingdon, ocorre a instauração de um novo estágio de agenda, referido como agenda decisional, na qual, identifica-se um processo em transformação e em condições de atuação dos atores formuladores de políticas (BRASIL; JONES, 2020).

Kingdon (1995) propõe ampliar os horizontes de análises em políticas públicas para os processos pré-decisórios. O autor destaca o conhecimento de cientistas políticos e as diversas contribuições de pesquisas realizadas no estágio decisório “Sabemos mais sobre como as questões são encaminhadas do que como elas vieram a tornar se itens na agenda do governo [...]” (KINGDON, 1995, p. 219). Contudo, fica evidente que há uma lacuna na compreensão dos fatores relacionados à composição da agenda, isto é, aos movimentos em políticas públicas ocorridos no processo pré-decisório, considerando que fatores presentes neste processo também possuem potencial de efeito sobre o desenvolvimento de políticas (KINGDON, 1995).

A formulação de uma política pública é composta ao menos pelos processos de organização de uma agenda; da indicação de alternativas; da seleção de alternativas; e da execução de alternativas definidas (KINGDON, 1995). Contudo, o exercício e funcionamento do ciclo não ocorre necessariamente de maneira sequencial e linear (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013), na grande maioria das políticas o “ciclo” se desenvolve em cursos alterados (SECCHI, 2013). Kingdon estabelece que as agendas são definidas a partir de problemas, política e atores. Segundo o autor, o reconhecimento de problemas por parte dos atores pode se dar por meio de “indicadores, eventos-foco e feedbacks” (KINGDON, 1995, p. 227).

A separação da política como um fator importante, no que se refere a formação da agenda, também é elencada no estudo realizado pelo autor, que ressalta que “Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda” (KINGDON, 1995, p.229). As eleições resultam na inserção de novos governos, com ideologias e propostas partidárias diferentes, fato que intervém em novas configurações para as casas de leis. Logo, tais mudanças de governos com novos entendimentos acerca de problemas, refletem em transformações na agenda (KINGDON, 1995).

Sobre a intenção de compreender como algumas questões que passam a ser consideradas no escopo de possibilidades presentes na agenda governamental, Kingdon desenvolve um modelo para análise baseado em três fluxos, a saber, o fluxo de problemas (problems stream); de alternativas (policy stream); e de política (political stream) (CAPELLA, 2020). Com isto, o modelo busca investigar a formação de agenda e a definição de alternativas, compreendendo tais processos como resultado da junção dos fluxos mencionados anteriormente (CAPELLA, 2007 apud CAPELLA, 2020).

Fica importante ressaltar que outros estudos de agenda também foram desenvolvidos, porém, para este trabalho o foco é fixado no modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, tendo em vista ser o modelo para análise do objeto de estudo desta pesquisa.

2.2.2.1 O modelo de Múltiplos Fluxos

O modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon, tem como base o modelo "garbage can" apresentado por March, Olsen e Cohen (1972), também conhecido como "lata de lixo". Este modelo parte da compreensão do funcionamento de organizações como organismos confusos e desordenados, atuando em um contexto de grandes incertezas e flutuações, assim, associadas às organizações públicas, no qual, onde defende-se que elas estão imersas em um ambiente de alta rotatividade de pessoal e de instáveis preferências/objetivos (CAPELLA, 2006). A partir deste modelo, Kingdon realiza uma adaptação para o então modelo de múltiplos fluxos, sendo os quais foram mencionados anteriormente.

Em seu primeiro fluxo, o de problemas, o modelo busca compreender de que forma determinados temas e questões são apresentados como problemas e como estes problemas são identificados. De acordo com Kingdon (1995, p.227) "Existe uma diferença entre situação e um problema. Toleramos vários tipos de situações todos os dias [...]". A mudança do status de situações para problemas depende do critério de racionalidade que ao seu tempo decidirá quando algo se torna um problema e então quando fazer algo acerca disto. Assim, considera-se que as agendas do governo estabelecem problemas ao passo que também excluem/desconsideram problemas, à medida que decidem abordar o problema ou não (CAPELLA, 2020; KINGDON; 1995).

No segundo fluxo, o de alternativas, temos neste recorte, as ações elencadas para solucionarem os problemas evidenciados. As ideias e soluções para problemas são manifestados por atores presentes em comunidades de políticas, tais como, acadêmicos, pesquisadores, parlamentares, grupos de interesse, e demais outros, que possuem algum tipo de afinidade ou interesse na temática da política em pauta (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2020).

Por fim, o terceiro fluxo, o da política, faz menção à influência política, onde se estabelecem três elementos, a saber, o clima, forças políticas organizadas e mudanças de governo (CAPELLA, 2020; KINGDON, 1995). Como definido por Capella (2020, p.42) “[...] o terceiro fluxo, é composto pela dimensão da política "propriamente dita””.

Segundo Kingdon (1995, p.233) “As dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada uma, vida própria”. Assim, entende-se que os três fluxos estão em constante movimento, ao passo que em um dado momento, esses fluxos se encontram, situação que implicará na oportunidade de mudanças em políticas. Este processo ocasionado pela junção dos fluxos fica identificado como “*policy windows*”, janelas de oportunidades (KINGDON, 2003, p.165 apud CAPELLA, 2020, p.43). A abertura de janelas de oportunidade pode se dar de forma programada ou não, a exemplificar, as transições de governo (CAPELLA, 2020) ou a presença de eventos-foco (KINGDON, 1995).

A atuação dos empreendedores de políticas no que diz respeito a abertura de janelas de oportunidades, se dá de maneira fundamental, tendo em vista os esforços e ações desenvolvidas pelos mesmos para propiciar as aberturas e conseqüentemente, as mudanças em políticas (CAPELLA, 2020).

2.3 O Programa Bolsa Cidadania na agenda da Prefeitura de Araraquara/SP.

Esta seção fica reservada e responsável pela aplicação do modelo de múltiplos fluxos no caso de Araraquara/SP, a partir da identificação dos fluxos de problema, alternativa e contexto político, para compreensão da agenda municipal e a sua adoção ao Programa Bolsa Cidadania.

3.3.1 Fluxo de problemas

Como salientado no capítulo anterior, a mudança do status de situações para problemas está sujeita ao critério de racionalidade que definirá quando algo se torna um problema, para então se estabelecer algo a fazer acerca disto (CAPELLA, 2020; KINGDON; 1995). A instituição do programa Bolsa Cidadania inicia-se como uma proposta realizada pelo ator inserido no principal campo de ação política municipal e no âmbito do executivo, o prefeito do município de Araraquara, Edinho Silva. A campanha eleitoral realizada por Edinho com vista a eleição municipal em 2016, quando ainda era candidato a prefeito, fazia menção a realização de uma reforma administrativa, com uma revisão de contratos, a fim de se conter gastos. Além disso, Edinho propunha ações voltadas à saúde, como a reativação do Pronto Socorro localizado na Vila Melhado. Contudo, não havia sinais muito claros na campanha de informações que

fizessem menção a uma proposta de instituição de um programa como o Bolsa Cidadania. Sobre a necessidade de instituição do programa, a argumentação central utilizada pelo então prefeito da cidade, era composta por justificativas fundamentadas na situação socioeconômica da população do município, que apresentava índices de vulnerabilidade social e, que de acordo com a leitura do ator, esta estava associada ao enfraquecimento dos programas de transferência de renda do governo Federal, como o Programa Bolsa Família.

As informações indicadas em apresentações realizadas à equipe de governo e atores no legislativo ou burocratas, com o intuito de demonstrar a necessidade da instituição do programa Bolsa Cidadania, continham dados de pesquisas amostrais executadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizadas no espaço amostral do ano de 2016 para 2017, indicando um aumento no índice de pobreza no Brasil. Outro dado também apresentado fazia menção a estimativa realizada pela FAO - Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) de que 2 milhões de famílias sobrevivem com renda per capita de até R\$133,00 mensais. Além da contextualização em âmbito nacional, o material de apresentação elencava o conjunto de situações em contexto municipal, que demonstrava as características de vulnerabilidade também manifestadas no município. Os dados obtidos por meio do Cadastro Único, que contava com 12.686 famílias cadastradas no município de Araraquara, demonstravam que o programa Bolsa Cidadania atenderia cerca de 6.540 famílias, na qual, das famílias elegíveis, o número de crianças e adolescentes representava cerca de 48% de acordo com os dados do CadÚnico, isto, considerando que o programa atenderia famílias com renda per capita mensal de até 25% do salário-mínimo.

O que se consta a partir das situações apresentadas é que a identificação do problema se moldou a partir de situações de vulnerabilidade social, pelo qual, diversos fatores podem ser apresentados como razões para esta leitura de problema utilizada. Um dos fatores que podem ser elencados diz respeito à semelhança entre agendas adotadas pelos atores políticos advindos de partidos políticos com vertentes ideológicas de mesma origem, como no caso do prefeito do município de Araraquara e sua afiliação ao Partido dos Trabalhadores. A definição de uma agenda que decide por abarcar os temas de renda básica ou de renda mínima por parte de atores filiados ao PT é uma ação recorrente. Os casos apresentados durante o trabalho, como, o PGRM (Programa de Garantia de Renda Mínima) proposto pelo senador Eduardo Suplicy e o Programa Bolsa Família implementado no governo Lula em 2003, apresentam em comum, além das características de um programa de renda básica, a conexão partidária dos atores que propuseram a instauração dos respectivos programas. A influência dos partidos políticos na formação da

agenda é considerada (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013), pois ainda de que maneira indireta, as correntes ideológicas dos partidos exercem influência sobre o posicionamento dos atores e sobre suas compreensões de problemas.

2.3.2 Fluxo de soluções

Como evidenciado em tópicos anteriores a iniciativa para a criação de um programa de atuação como um mecanismo de transferência de renda, advém do prefeito em conjunto a equipe de Assistência Social do município, na qual, apresenta o programa Bolsa Cidadania como uma alternativa ao problema de vulnerabilidade social identificado no município de Araraquara. De certa maneira, a necessidade de uma posição com relação ao problema de vulnerabilidade social, se insere na agenda municipal com uma alternativa já planejada.

A utilização da renda básica como alternativa e como garantia de mínimos sociais para problemas relacionados à desigualdade e vulnerabilidade social, é identificada não somente no caso do município de Araraquara. Com o desenvolvimento do trabalho pode-se constatar que a escolha da renda mínima como alternativa se deu principalmente devido a emergência de problemas sociais que resultaram em consequências negativas na economia, na qual a mesma se manifestou como solução para o enfrentamento ao aumento da pobreza.

É certo que o funcionamento do Bolsa Cidadania quanto política de renda básica tem suas ressalvas, como apresentado no tópico de definição de “basic income”, onde Parijs (2000) faz um adendo ressaltando a descaracterização da característica da renda básica, que toma como caminhos a concessão de benefícios que não sejam fornecidos em dinheiro. Contudo, a escolha do Bolsa Cidadania parte da premissa da garantia de renda mínima (ARARAQUARA, 2019).

A atuação do programa fica organizada em um sistema de redes de proteção, compreendendo ações organizadas entre Assistência Social, Saúde e Educação. O programa conta ainda com uma organização dividida em três eixos, estruturados a partir de preceitos de segurança alimentar e nutricional; qualificação profissional e inclusão produtiva; e acompanhamento familiar (realizado pelas secretarias da rede de atuação, Assistência Social, Saúde e Educação, e órgãos competentes) (ARARAQUARA, 2019). A ideia principal é que o programa intervenha como instrumento de transferência de renda e de inclusão produtiva.

O material de apresentação do programa fazia menção ainda, aos resultados esperados com a implementação do programa de transferência de renda, no qual, foram estabelecidos os impactos positivos no comércio local e a ativação de processos econômicos produtivos tendo em vista a movimentação econômico-financeira principalmente em mercados e mercearias instalados nos bairros periféricos.

O programa estabelece a atuação de um comitê gestor interno, mas faz menção também a uma comissão externa, de maneira a possibilitar o desenvolvimento de ações caracterizadas pelas premissas do controle social. A composição do comitê abarca a participação de múltiplas esferas do governo, contando com representantes das secretarias municipais de Assistência e Desenvolvimento Social; Saúde; Educação; Governo, Planejamento e Finanças; Direitos Humanos e Participação Popular; Esportes e Lazer; Cultura; Cooperação dos Assuntos de Segurança Pública; além de membros da Coordenadoria Executiva do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária, da Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo (ARARAQUARA, 2019).

2.3.3 Fluxo político

Entre os anos de 2016 e 2019 (ano de proposição e implementação do programa Bolsa Cidadania) uma série de mudanças e transformações envolviam a esfera política e institucional brasileira. Cabe destacar que desde o governo Temer uma série de mudanças foram instauradas com consequências aos municípios, a exemplificar as medidas de cortes de gastos implementadas e de diminuição de repasses por parte do governo federal, inclusive na pasta de Assistência Social, configurando no aumento da demanda por serviços sociais, tendo em vista a diminuição dos recursos. Em 2019 com a eleição de um novo presidente, Jair Bolsonaro, com um conjunto de intenções e propósitos distintos da agenda definida pelo governo municipal de Araraquara, estabelece-se um clima propenso a ideia de que os interesses do governo federal, se manteriam desconexos da agenda governamental traçada para o município de Araraquara, tendo em vista que, as agendas políticas entre os atores se manifestava de forma incompatível, principalmente pelas questões ideológicas e interesses distintos. A agenda do governo federal caminhava em rumo contrário a agenda municipal, porém favorecia a alternativa do Bolsa Cidadania em Araraquara, à medida que mantinha uma política econômica similar ao governo Temer, com baixa transferência de recursos destinados à política de assistência social desenvolvida nos municípios. Em conjunto a isto, o principal programa de transferência de renda do governo federal, Bolsa Família, mais do que nunca, estava diante de um cenário de grandes incertezas no que diz respeito à sua continuação.

Como parte do conjunto de justificativas para criação do Bolsa Cidadania, tinha-se a questão relacionada à baixa participação federal, no que diz respeito ao funcionamento dos programas assistenciais e a garantia dos mínimos sociais, fato que perdurava desde o governo Temer, vindo a se manter no início do governo Bolsonaro. A manifestação de um governo federal que não adotaria como parte de sua agenda de prioridades um grupo de ações com

políticas sociais, favorecia a ideia da necessidade de uma atuação mais acentuada do município, no que diz respeito à garantia de um programa como alternativa às demandas sociais.

As mudanças e transformações no governo federal manifestaram um clima propenso a inserção da proposta de um programa aos moldes do Bolsa Cidadania, tendo em vista o desenvolvimento de situações que corroboram para a evidenciação das justificativas apresentadas para a criação do programa.

Sobre o contexto municipal, algumas questões implicavam para a não implementação do programa. Como manifestação disso surgiram alguns movimentos contra ao programa, que era apontado como estímulo a "desocupados" e "dependentes do governo", situação na qual, surgiram alguns documentos de abaixo-assinados contrários ao programa. Contudo, havia também os apoiadores da implantação do programa, que manifestaram ações similares, com a criação de um abaixo-assinado a favor do programa. Dessa forma, a ocorrência da opinião pública era dividida por opiniões de apoio até as queixas de assistencialismo político.

2.3.4 A abertura da janela de oportunidades

A convergência entre os três fluxos, tornou possível a abertura da janela de oportunidades. A definição de problema apresentada pelo executivo e sua equipe de governo, abarcando as questões de vulnerabilidade social como parte dos efeitos da política federal, em consonância ao contexto de mudanças no qual foi se propondo a criação do programa, tramitaram de maneira a se convergir. A alternativa de transferência de renda apresentada se configurava como possibilidade, pois estava associada às demais escolhas adotadas em problemas ligados à vulnerabilidade e desigualdade social, onde o caminho da transferência de renda, funcionou como possibilidade de enfrentamento à conjuntura municipal.

A lógica de independência dos fluxos de problemas, alternativas e contexto político pode ser observada, como a exemplificar, as discussões sobre renda básica já apresentadas em situações similares, porém em contextos diferentes. Entretanto, no caso de Araraquara, pode-se identificar uma certa correspondência entre os fluxos, na qual, o contexto político de mudanças de governo também inferiu na definição de justificativas e apontamento de um problema, como o enfraquecimento de programas sociais do governo federal, para a questão de vulnerabilidade social no município.

A identificação dos fluxos estabelecidos pelo modelo de análise desenvolvido por Kingdon permite caracterizar a necessidade da conexão dos mesmos para então gerar a possibilidade de instituição do programa Bolsa Cidadania. A apresentação da necessidade de um programa de transferência de renda, não faria muito sentido se as justificativas baseadas no

declínio de recursos e programas federais não fossem elencadas como umas das causas. Além disso, a fundamentação utilizando-se de indicadores alcançados por meio de fontes como a do Cadastro Único, funcionou como base para a argumentação do problema.

As grandes mudanças na gestão federal e distanciamentos entre a compatibilidade nas prioridades de agenda federal e municipal, como parte da conjuntura política que foi sendo construída ao longo dos anos, favorece o entendimento de que o município passa a atuar e responder as questões locais de forma desatendida dos esforços do governo federal, salientando a narrativa de que é necessário que o município faça algo em virtude dos problemas definidos como prioritários.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se que a Política de Assistência Social no Brasil, mesmo que com uma atuação mais significativa somente a partir dos anos 90, exerce papel fundamental dado as reais situações de vulnerabilidade social de grande parte da população brasileira, na qual, enfrentam limitação quanto ao acesso de seus direitos básicos e condições que assegurem a preservação do bem-estar social e manutenção da vida. Fica evidenciado também que as ações de transferência de renda e os programas renda mínima expressam alternativas capazes de atingir os problemas pelos quais são criadas, contudo os estudos mostram que a discussão sobre a efetividade dessas políticas permeia debates não muito bem definidos com relação a sua atuação efetiva para balizar a desigualdade social presente na sociedade.

A desigualdade social como parte das configurações da atual sociedade representa um tema de atenção. Implica na vida de muitos e interfere de forma negativa nas condições de vida de um indivíduo que é ser detentor de direitos que devem ser garantidos pelo Estado. O Estado deve atuar para a garantia dos mínimos sociais e os governos devem desenvolver políticas que visem atender tais necessidades. A agenda governamental é seletiva como todas as outras, e a disputa pela atenção na mesma é ainda mais acentuada. A relevância das questões de transferência de renda ganha destaque à medida que os níveis de desigualdade aumentam e falar sobre renda mínima pode ser cada vez mais recorrente.

As configurações da organização federativa do estado brasileiro representam um ponto de atenção no que se refere à divisão de atuações dos entes federados e a distribuição de recursos. Os municípios passam a responder por mais ações e serviços, fato que interfere na construção da agenda municipal tornando-a cada vez mais seletiva e com atenção mais escassa, além das dificuldades com a pouca flexibilidade de recursos.

No estudo da agenda municipal de Araraquara com a chegada do programa Bolsa Cidadania, o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por Kingdon funcionou para a análise e identificação dos fatores que estiveram envolvidos no processo de seleção de prioridades. A escolha de uma política de transferência de renda pelo governo municipal de Araraquara pode estar atrelada a diversos aspectos relacionados à visão destinada à separação e identificação de problemas, onde a capacidade discricionária dos atores interfere no processo, como nos mostram os estudos desenvolvidos por Kingdon e as contribuições acadêmicas de diversos pesquisadores. Em conjunto a isso, cabe destacar a influência que as agendas partidárias podem gerar na seleção de prioridades, inclusive no plano local.

A seleção de uma alternativa baseada nos preceitos de renda mínima por parte da equipe de governo municipal, espelha escolhas similares que foram tomadas ao longo de um contexto histórico, na qual, buscaram-se pensar em alternativas aos problemas de desigualdade social e suas consequências.

REFERÊNCIAS

ARARAQUARA. Lei nº 9.585, de 23 de maio de 2019. Institui o Programa de Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - Bolsa Cidadania. **Câmara Municipal:** Município de Araraquara, São Paulo, SP, 23 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9585>. Acesso em: 28 de set. de 2021.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. **Serviço Social e Saúde:** Formação e Trabalho Profissional. Pernambuco: Secretaria Estadual de Saúde, 2000.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, n. 87, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/pXqTGjkmxnJGH6SrZ9PRxKb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL, F. G.; JONES, B. D. Agenda setting: Policy change and policy dynamics A brief introduction. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nov-dez, 2020.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.561, de 1997. Inclui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM e dá outras providências. Brasília, DF: **Senado Federal**, 1992. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18311>. Acesso em: 13 jan. 2022.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formulação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nov., 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. E-book.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da Administração Pública.** Orientador: Fernando Antonio Farias de Azevedo. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1393?show=full>. Acesso em: 12 de janeiro de 2022.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v.14, 2016.

CARVALHO, L. Primeira Crise Capitalista. **Rede Omnia**. Goiânia. Disponível em: <https://www.preparaenem.com/historia/primeira-crise-capitalista.htm>. Acesso em: 13 de jan. 2022.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. E-book.

FALEIROS, V. Renda Mínima: Uma Avaliação. In: SPOSATI, A. (org.). **Renda Mínima e Crise Mundial - saída ou agravamento?**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 11-24.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Estado de bem-estar social no Brasil: uma revisão ou a crise e o fim do “espírito de Dunquerque”. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v.19, n. 3, jul./set., 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PEARL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harpercollins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (p. 219-224); Juntando as coisas (p. 225-246).

LAVINAS, L. **Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto Para Discussão, n.596, 1998.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, set./out., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QGSqzLdLkhZyDFdtFrhMgGp/?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Transferência de Renda no Âmbito Municipal no Brasil: Renda Básica de Cidadania em Santo Antônio do Pinhal**. Relatório Técnico, Campinas, 2011.

PARIJS. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. **Estudos Avançados**, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/4vrMYMq4WCSZZ5xb3nJfGMj/?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. cap. 6.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004. 225p.

SOARES, S.; SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F. G. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.;

MODESTO, L. (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. E-book. p. 25-54.

SOUZA, L. M. A agenda e as agendas no Brasil. **Revista Cronos**, v. 7, n. 1, 9 jan. 2013.

SUPLICY, E. M.; FERREIRA, L. T.; CARVALHO, P. L. O caminho em direção à Renda Básica de Cidadania Universal e Incondicional. **Práticas de Administração Pública**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 41–58, 2020. DOI: 10.5902/2526629242466. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/42466>. Acesso em: 13 jan. 2022.