

## Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa

Cristiane Kerches da Silva Leite <sup>1</sup>

Francisco César Pinto da Fonseca <sup>2,3</sup>

Bruna de Morais Holanda <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, São Paulo / SP – Brasil

<sup>2</sup> Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, São Paulo / SP – Brasil

<sup>3</sup> Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Paulo / SP – Brasil

<sup>4</sup> Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, São Paulo / SP – Brasil

Este artigo analisa a produção de *narrativas, imagens e histórias causais* construídas pela grande imprensa (jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*) acerca de importante política social: o Programa Bolsa Família (PBF). Tais *narrativas* decorrem de orientações teóricas de políticas públicas ainda pouco desenvolvidas no Brasil - as teorias pós-positivistas e cognitivas -, constituindo-se um esforço analítico inovador neste artigo. Avaliou-se a disputa pelo monopólio da imagem do PBF por meio do exame quantitativo e qualitativo de materiais jornalísticos no período entre 2003 e 2017. Em decorrência, formularam-se categorias de imagens (assistencialismo, insuficiência, marketing eleitoral e populismo), interpretadas pelas “teses” de Albert Hirschman e pelas tipologias de John Campbell. Concluiu-se haver desconexão entre as narrativas criadas pela grande imprensa, por um lado, e o sentimento público favorável ao programa e seus impactos, por outro, sobretudo derivados de inúmeros estudos avaliativos elaborados por diferentes comunidades epistêmicas relacionadas às políticas públicas, nacional e internacionalmente. Esta pesquisa corroborou a hipótese de que a grande imprensa agiu como ator político/ideológico que fez a resistência conservadora diante do avanço da agenda de direitos sociais no Brasil, ao reproduzir reiteradamente as teses conservadoras de Hirschman em seus argumentos e histórias causais.

**Palavras-chave:** política social; grande imprensa; Programa Bolsa Família; análise cognitiva; imagem de políticas públicas.

### Imágenes y narrativas del Bolsa Familia: análisis de la retórica de la gran prensa

Este artículo analiza la producción de *narrativas, imágenes e historias causales* construidas por la gran prensa (periódicos *Folha de S. Paulo* y *O Estado de S. Paulo*) acerca de una importante política social: el Programa Bolsa Familia (PBF). Tales *narrativas* provienen de orientaciones teóricas de políticas públicas aún poco desarrolladas en Brasil - teorías pospositivistas y cognitivas-, constituyéndose en un esfuerzo analítico innovador de este artículo. Se evaluó la disputa por el monopolio de la imagen del PBF mediante el examen cuantitativo y cualitativo de material periodístico del período 2003-2017. Como resultado, se formularon categorías de imágenes -assistencialismo, insuficiencia, marketing electoral y populismo-, interpretadas por las “tesis” de Albert Hirschman y por las tipologías de John Campbell. Se llegó a la conclusión de que había una desconexión entre las narrativas creadas por la gran prensa, por un lado, y el sentimiento público favorable al programa y sus impactos, por otro, derivado principalmente de numerosos estudios evaluativos elaborados por diferentes comunidades epistémicas relacionadas con las políticas públicas, a nivel nacional e internacional. Esta investigación corroboró la hipótesis de que la gran prensa actuó como un actor político/ideológico que hizo la resistencia conservadora en vista del avance de la agenda de derechos sociales en Brasil, al reproducir reiteradamente las tesis conservadoras listadas por Hirschman en sus argumentos e historias causales.

**Palabras clave:** política social; gran prensa; análisis cognitivo; Programa Bolsa Familia; imagen de políticas públicas.

## Images and narratives of the Bolsa Família Program: analysis of the rhetoric in mainstream press

This article analyzes the production of narratives, images, and causal stories constructed by the mainstream press (Folha de S. Paulo and O Estado de S. Paulo newspapers) on the Bolsa Família Program (PBF). These narratives are derived from theoretical orientations for public policies that are still underdeveloped in Brazil: the post-positivist and cognitive theories, which characterizes this article as an innovative analytical effort. The study assessed the dispute over image monopoly using quantitative and qualitative analysis of journalistic materials published between 2003 and 2017. As a result, categories of images were formulated (handouts, insufficiency, electoral marketing, and populism), interpreted by Albert Hirschman's "theses" and John Campbell's typologies. The study concluded that there is a disconnection between the narratives created by the mainstream press on the one hand, and the public sentiment favorable to the program and its impacts on the other. This is mainly derived from evaluative studies elaborated by different epistemic communities related to public policies, nationally and internationally. This research corroborated the hypothesis that the mainstream press acted as a political/ideological actor who did the conservative resistance challenging the advancement of the social rights agenda in Brazil, by repeatedly reproducing conservative theses listed in Hirschman in their arguments and causative stories.

**Keywords:** social policy; press; cognitive analysis; Bolsa Família Program; policy image.

## 1. INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Desde fins dos anos 1980, tem ganhado centralidade na literatura de políticas públicas a análise da relação entre ideias, atores e instituições. O olhar pós-positivista possibilita a constatação de que conflitos, ambivalências, indeterminações e controvérsias perpassam todo o processo de produção de políticas públicas (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013; Tomazini & Leite, 2016). Avançou-se no campo analítico da *policy analysis* ao incorporar as dimensões argumentativas e discursivas e os fatores sociopolíticos contextuais à análise concreta das políticas (Dryzek, 1990; Fischer & Forester, 1993; Majone, 1989). A orientação pós-positivista provocou importantes mudanças epistemológicas e ontológicas nas políticas públicas ao propor a discussão crítica de pressupostos clássicos da corrente da *policy analysis*, como a linearidade, a racionalidade convencional das teorias econômicas neoclássicas e o positivismo tecnocrático (Howlett et al., 2013; Campbell, 1998).

No plano mais operacional das pesquisas pós-positivistas, as categorias analíticas da *análise cognitiva* se voltam, de modo profícuo, a explicar os fenômenos políticos e sociais que configuram as políticas públicas. A análise cognitiva é uma linhagem teórica que destaca a importância das ideias na configuração das políticas públicas (Béland & Cox, 2011; Goldstein & Keohane, 1993; Campbell, 1998, 2002). Se políticas públicas produzem processos que configuram camadas subjetivas da sociabilidade, ideias, por sua vez, produzem mapas para a ação (Goldstein & Keohane, 1993); definem problemas (Kingdon, 2011); afetam interações estratégicas entre atores e constroem as opções políticas (Howlett et al., 2013). Consubstanciam-se em imagens construídas socialmente (Baumgartner & Jones, 1993); sentimento público ou clima nacional em torno de uma política (Campbell, 1998; Kingdon, 2011); visões de mundo e crenças fundamentadas em princípios (Goldstein & Keohane, 1993; Sabatier, 1999); históricas causais (Stone, 1989); narrativas e discursos (Schmidt & Radaelli, 2004); estruturas normativas e *frames* (Campbell, 1998, 2002); e paradigmas (Hall, 1993; Kuhn, 2003).

No mundo contemporâneo, alguns atores se destacam como produtores de narrativas e histórias causais que refletem interesses associados a determinadas coalizões. A grande mídia tem operado em vários países, sobretudo no Brasil, como órgãos oligopolizados produtores de narrativas que disputam hegemonia em vários campos de interesse público (Capelato & Prado, 1980; Chomsky, 2013; Fonseca,

2005, 2013). São atores fundamentais “em razão de sua capacidade de intermediar relações sociais aproveitando-se da zona cinzenta que orbita entre interesses privados, que representa, e a ‘esfera pública’, que intenta representar à sua maneira” (Fonseca, 2013, p. 405).

As primeiras análises da mídia no campo das políticas públicas localizaram sua influência de modo concentrado no momento da formação da agenda (Baumgartner & Jones, 1993; Capella, Brasil, & Alves, 2016; Kingdon, 2011). Mais recentemente, a literatura de políticas públicas entende que a influência da mídia perpassa todo o processo de produção de políticas públicas (Soroka, Farnsworth, Lawlor, & Young, 2013). A mídia provoca convergência de preferências, mobiliza a atenção pública e configura o “sentimento público” em torno de temas relevantes em todas as etapas do “ciclo” das políticas.

Em situações históricas de instabilidade política, como a que vem ocorrendo no Brasil desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (Santos, 2017), o papel da mídia como ator político mobilizador da “opinião pública” é fundamental. Desde os anos 1980, em pleno processo de redemocratização no Brasil, os periódicos *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* foram ostensivamente combativos quanto à ampliação de direitos sociais, sobretudo durante a Assembleia Constituinte (Fonseca, 2005; Michilles et al., 1989). Direitos sociais básicos considerados mecanismos protetores da classe trabalhadora nos sistemas capitalistas dos países europeus (Polanyi, 2000) foram denominados nos editoriais desses jornais como “catastróficos à produção”; “inócuos”, uma vez que não seriam respeitados nas relações de trabalho; e “ameaçadores de direitos” anteriormente conquistados (Fonseca, 2005, p. 399).

No que tange às políticas sociais de combate à fome e à pobreza no Brasil, foram historicamente filantrópicas, vinculadas a entidades tanto religiosas como de caridade. A partir dos anos 2000, a institucionalidade começou a se alterar com a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2003, mesma época em que o Programa Fome Zero foi proposto e, em sequência, foi formulado e implementado o Programa Bolsa Família (PBF). Segundo Tomazini e Leite (2016, pp. 26-27), já havia dissonância entre o sentimento público (Campbell, 1998) positivo do Programa Fome Zero e a imagem (Baumgartner & Jones, 1993) negativa propalada pela grande mídia:

Em uma pesquisa realizada pelo Datafolha (2003), a fome e a miséria foram apontadas como o segundo principal problema do país por 15,1% dos entrevistados, ficando somente atrás do desemprego (31,7%). [...]. Segundo pesquisa do Ibope realizada em setembro de 2004, a área de combate à fome e à pobreza foi apontada como a de melhor desempenho do governo Lula (25,2%). [...]. Apesar da pressão midiática contrária, as pesquisas de opinião apontam para um sentimento público favorável à permanência desse programa.

Este artigo se propõe a explorar a influência da mídia escrita na configuração das políticas públicas no Brasil por meio da análise de sua capacidade produtora de narrativas e histórias causais (Stone, 1989) tendo como foco o PBF. Baumgartner e Jones (1993) chamam a atenção para a importância da mídia no processo de disputa do monopólio da imagem das políticas públicas, ou seja, do entendimento público de um programa específico<sup>1</sup>. Desse modo, pergunta-se neste artigo: quais narrativas e histórias causais sobre o PBF foram produzidas pela imprensa escrita no Brasil?

---

<sup>1</sup> Leite, Cruz, e Rosin (2018) e Macedo, Alcântara, Andrade, e Ferreira (2016) são exemplos de trabalhos que também trilharam esse caminho.

Tem-se como hipótese que a narrativa midiática sobre o PBF manteve o histórico viés conservador contrário aos direitos sociais, a despeito de inúmeras evidências acadêmicas, documentais e empíricas produzidas a partir da implementação do programa. Argumenta-se, aqui, que a grande mídia não opera sozinha na produção de significados – negativos, no caso – atrelados ao PBF, mas *think tanks* (como o Instituto Millenium e o Instituto Liberal, entre outros) e partidos políticos (de oposição ao governo à época) de vertente conservadora e liberal também incidem. Ambos não serão analisados em razão do foco ser a mídia.

O PBF tem sido objeto significativo de pesquisas no Brasil e no exterior, com foco nos arranjos institucionais e nos controles burocráticos (Coelho & Fernandes, 2017), na difusão doméstica e internacional (Gonnet, 2016; Leite & Peres, 2015; Leite, Porto de Oliveira, & Mafra, 2016; Lorenzo, 2013) e nos resultados e impactos dos programas em indicadores de pobreza e extrema pobreza (Campello & Neri, 2013). Contudo, quase não há registros de estudos que tenham mapeado os significados atribuídos ao PBF a partir da narrativa midiática, questão aqui proposta. Assim, configura-se como caráter inovador deste artigo contribuir para o preenchimento de lacuna analítica nos estudos sobre o potencial de influência das narrativas da grande mídia quanto à produção de políticas sociais no país, notadamente o PBF. Também inova ao utilizar arcabouço teórico pós-positivista e cognitivo – pouco disseminado no Brasil –, procurando avançar no debate mais amplo do campo da análise das políticas públicas, especificamente na articulação entre ideias e políticas ou, em outras palavras, “como as ideias importam”.

Este trabalho se organiza nas seguintes seções: arcabouço teórico; metodologia; análise quantitativa dos dados; análise qualitativa dos dados; e considerações finais.

## 2. ARCABOUÇO TEÓRICO

Ao analisar o material jornalístico dos dois referidos órgãos da imprensa, procurou-se compreender os símbolos e os significados atribuídos ao PBF que estruturaram suas narrativas em seus primeiros 14 anos de funcionamento: de sua origem, em 2004, até 2017. Nesse sentido, Hirschman (1985) e Campbell (1998, 2002) são duas balizas teóricas para a análise dos dados primários extraídos dos dois jornais.

Hirschman (1985) identificou 3 teses conservadoras das correntes de pensamento que, há mais de 200 anos, reagem contra os avanços sociais. O autor examinou discursos parlamentares e livros clássicos do pensamento antirrevolucionário e antirreformista e identificou que as chamadas teses da *futilidade*, da *ameaça* e da *perversidade* se repetem na retórica dos conservadores, a fim de convencer que qualquer tentativa de mudar a sociedade é inútil, desastrada ou prejudicial. Em relação à tese da perversidade,

[...] não se afirma apenas que um movimento ou política não alcançará sua meta, ou ocasionará custos inesperados ou efeitos colaterais negativos: em vez disso, diz o argumento, a tentativa de empurrar a sociedade em determinada direção fará com que ela, sim, se mova, mas na direção contrária. [...] Todos os tiros saem pela culatra (Hirschman, 1985, p. 18).

Quanto à tese da futilidade, estaria fundada no argumento retórico de que “a tentativa de mudança é abortiva, que de um modo ou de outro qualquer suposta mudança é, foi ou será, em grande medida,

de fachada, cosmética, e, portanto, ilusória, pois as estruturas ‘profundas’ da sociedade permanecerão intactas” (Hirschman, 1985, p. 43). Por fim, quanto à tese da ameaça: “assevera que a mudança proposta, ainda que talvez desejável em si, acarreta custos ou consequências inaceitáveis de um ou outro tipo” (Hirschman, 1985, p. 73). Além do mais: “As conquistas e realizações mais antigas, alcançadas a duras penas, não podem ser tomadas como certas, e seriam ameaçadas pela nova reforma” (Hirschman, 1985, p. 75).

A partir do postulado de Hirschman (1985), discute-se, neste artigo, como a secular produção de retóricas intransigentes se expressa na cobertura da grande mídia quanto às políticas sociais, notadamente o PBF, cuja lógica é a transferência de renda condicionada. Por seu turno, Campbell (1998) fornece ferramentas cognitivas operacionais para acessar a relação entre ideias e políticas públicas. O autor propõe quatro categorias de ideias que incidem no processo de produção de políticas públicas a partir de reflexão teórica que analisa criticamente os pressupostos positivistas da economia neoclássica. Para o autor, tanto o institucionalismo histórico como o institucionalismo organizacional têm falhas teóricas que dão a possibilidade para que a articulação das duas vertentes gere um melhor entendimento dos diferentes tipos de ideias e como influenciam a tomada de decisão política. O Quadro 1 resume a proposta do autor.

#### QUADRO 1 TIPOS DE IDEIAS E SEUS EFEITOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	FOREGROUND Conceitos e teorias no primeiro plano do debate político, passíveis de contestação.	BACKGROUND Assunções subjacentes no segundo plano do debate político; princípios de fé.
Nível cognitivo	Ideias programa.	Paradigmas.
Nível normativo	Estruturas simbólicas (frames).	Sentimentos públicos.

Fonte: Adaptado de Campbell (1998).

Paradigmas, segundo Campbell (1998), constroem a ação por limitar o conjunto de alternativas que os tomadores de decisão entendem como úteis, pertinentes; são filtros do conteúdo possível de uma política, relacionados ao conhecimento sobre determinada área. Fornecem particular visão cognitiva do mundo e, em decorrência, definem o terreno do discurso político. Como exemplo, o autor analisa a virada monetarista nos Estados Unidos da América (EUA) nos anos 1980, quando o governo Ronald Reagan implementou medidas econômicas ortodoxas. A partir da década de 1970, os principais departamentos de economia do país, jornais econômicos e *think tanks* liberais e conservadores abraçaram os paradigmas da economia neoclássica. Como o apelo das ideias é, em parte, derivado de seus patrocinadores, a associação da economia neoclássica com essas instituições acentuou sua influência em um contexto no qual o consenso keynesiano estava sendo dissolvido (Campbell, 1998).

Ideias programa são conceitos cognitivos que facilitam a ação ao explicar como resolver problemas específicos de políticas (*policy*) associados a um paradigma particular. São “saídas técnicas com efeitos políticos”. A predominância de “ideias programa” depende do embate político entre os atores: nos EUA, propostas de política econômica que surgiram para resolver os problemas “gêmeos” (estagnação econômica com inflação de dois dígitos) demonstraram a força dessas ideias programa ao limitar o universo cognitivo das alternativas keynesianas (Campbell, 1998, pp. 386-389). Em suma, todas as políticas consideradas “críveis” estavam ancoradas no monetarismo.

Sentimentos públicos são pressupostos normativos que constroem a ação ao limitar o conjunto de alternativas do que é percebido como legítimo e aceitável: social e politicamente. Trata-se de fenômeno captado por pesquisas de opinião e similar à ideia de “clima nacional” em Kingdon (2011). No referido exemplo, o sentimento público que passou a predominar nos EUA à época era de aversão ao déficit público e às altas taxas, em contexto de “estagnação”. Houve, portanto, aceitação pública do discurso de equilíbrio orçamentário (Campbell, 1998, pp. 392-394).

Estruturas simbólicas (ou normativas ou *frames*) são ideias (símbolos e conceitos em primeiro plano) que ajudam os tomadores de decisão a legitimar as soluções de política junto ao público, forjando ideias programáticas. Enquadram ideias para que pareçam protetoras de valores centrais com potencial para manipular sentimentos públicos. Aparecem em discursos, pronunciamentos, entrevistas e *releases*, ou seja, material argumentativo que os tomadores de decisão produzem para obter apoio público para políticas que defendem. Ainda no exemplo citado, os defensores da ortodoxia econômica nos EUA justificaram cortes de impostos do lado da oferta por meio de “bricolagem de símbolos”, que combinava crenças valorizadas pelas famílias (a evasão fiscal minaria a instituição familiar ao reduzir a renda e levando à empregabilidade feminina) com a suposta ameaça da liberdade individual, devido à desconfiança da intervenção governamental. Agindo como atores políticos, transpuseram exemplos históricos para forjar seus argumentos, apelando à sensibilidade normativa do público estadunidense (Campbell, 1998, pp. 394-398).

Para além dos conceitos acima referidos, outros são utilizados neste estudo como instrumentos analíticos: imagens, narrativas, histórias causais e discursos. De modo sucinto, *policy image* envolve a construção do entendimento de determinada política e, em decorrência, o enquadramento de sua discussão (Baumgartner & Jones, 1993). *Narrativas* são definidas em Radaelli (2006) como argumentações projetadas na esfera pública pelos atores para influenciar a configuração das políticas públicas, não necessariamente verdadeiras, mas intencionadas a orientar a ação dos atores em cenários pretensamente “apocalípticos” e incertos. Normalmente se expressam como *histórias causais* (Stone, 1989), ou seja, construções intencionais de causalidades que estabelecem uma ordem temporal (ou sequencial) para os acontecimentos sem preocupação com a veracidade factual. Trata-se de processo de construção das causas de um problema público que afeta a dinâmica política e a criação de significados sobre as políticas públicas. *Discursos* são conjuntos de ideias, valores e práticas que orientam a ação dos atores, além de legitimar suas propostas no processo de interação focado na formulação e comunicação de políticas públicas (Schmidt & Radaelli, 2004 como citado em Grisa, 2012). Enfatize-se que as abordagens teóricas aqui mobilizadas se articulam com a materialidade dos interesses concretos dos atores analisados.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa que originou este artigo é assim baseada: a) bibliografia teórica sobre políticas públicas, notadamente em seu veio cognitivo; b) análise quantitativa e qualitativa de dados primários extraídos dos referidos jornais impressos da grande mídia<sup>2</sup>; e c) textos analíticos sobre o PBF. O Quadro 2 quantifica as matérias encontradas via pesquisa nos *sites* dos arquivos dos jornais *Folha de S. Paulo* (FSP) e *O Estado de S. Paulo* (OESP)<sup>3</sup> usando a palavra-chave “Bolsa Família” (no período entre janeiro de 2003 e dezembro de 2017).

#### QUADRO 2 FONTE DE DADOS

OESP: de 22/09/2003 a 29/12/2017: 171 matérias (entre reportagens e editoriais)

FSP: de 14/11/2009 a 23/01/2017: 55 matérias (entre reportagens e editoriais)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os editoriais foram escolhidos por traduzirem a posição oficial do jornal, refletindo o relativo consenso das opiniões que se difundem a partir dos diversos núcleos que participam da propriedade (donos, anunciantes, leitores) e dos interesses (setores do capital, classes médias superiores etc.) representados (Fonseca, 2005), com vistas à análise de permanências, rupturas, omissões, coerências e contradições de suas narrativas. Os editoriais e as matérias foram selecionados, sistematizados e analisados a partir das seguintes características: título, data, assunto específico, relação com o PBF, número de vezes que citam o PBF e argumento relativo ao PBF.

A escolha de ambos os jornais se justifica por terem a maior média de circulação do Brasil, tanto impressa quanto digital, estando entre os cinco mais lidos no período analisado, e sendo os mais lidos no estado de São Paulo, segundo a Associação Nacional de Jornais (ANJ, n. d.).

Em um primeiro esforço de categorização de imagens de políticas públicas, à luz de Baumgartner e Jones (1993), os argumentos são aqui identificados por cores: contra = vermelho; a favor = verde; foco em outro tema, mas com uso do PBF como exemplo negativo = azul; contradições = amarelo. Foram criados gráficos e identificadas 4 categorias principais de material jornalístico incidente nos 2 jornais: assistencialismo; insuficiência; marketing político/eleitoral; e populismo. Residualmente apareceram os seguintes temas: desvios, paternidade do PBF e problemas administrativos. As categorias são apresentadas a seguir, paralelamente à discussão qualitativa dos dados.

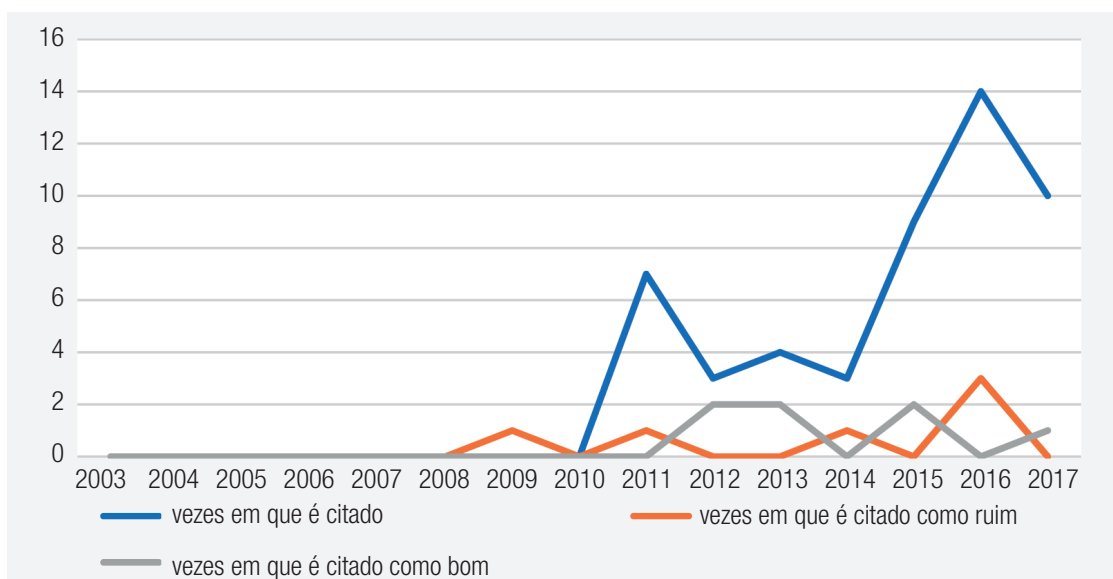
<sup>2</sup> Pesquisas realizadas nos seguintes acervos: <[www.acervo.folha.com.br/index.do](http://www.acervo.folha.com.br/index.do)> e <[www.acervo.estadao.com.br/](http://www.acervo.estadao.com.br/)>.

<sup>3</sup> Embora este artigo não tenha analisado outros jornais, diversos estudos corroboram esta análise. Portanto, FSP e OESP podem ser considerados *proxies* da grande imprensa brasileira.

#### 4. ANÁLISE QUANTITATIVA DOS DADOS

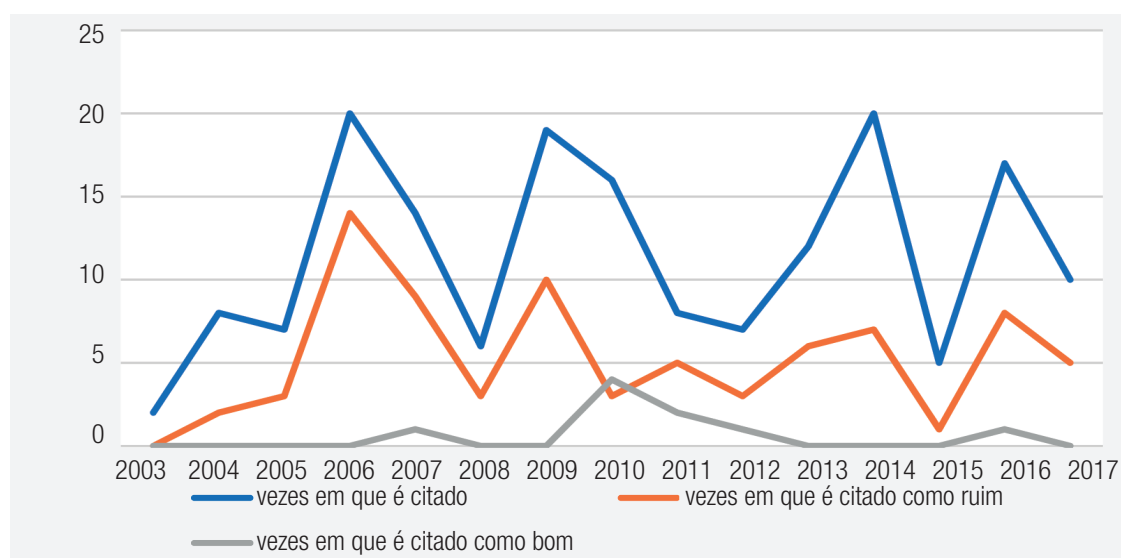
Os gráficos desta seção ilustram as diferenças e as semelhanças de cobertura entre os dois jornais.

**GRÁFICO 1** NÚMERO DE EDITORIAIS DA FSP COM CITAÇÃO DO PBF (2003-2017)



Fonte: Elaborado pelos autores.

**GRÁFICO 2** NÚMERO DE EDITORIAIS DO OESP COM CITAÇÃO DO PBF (2003-2017)



Fonte: Elaborado pelos autores.



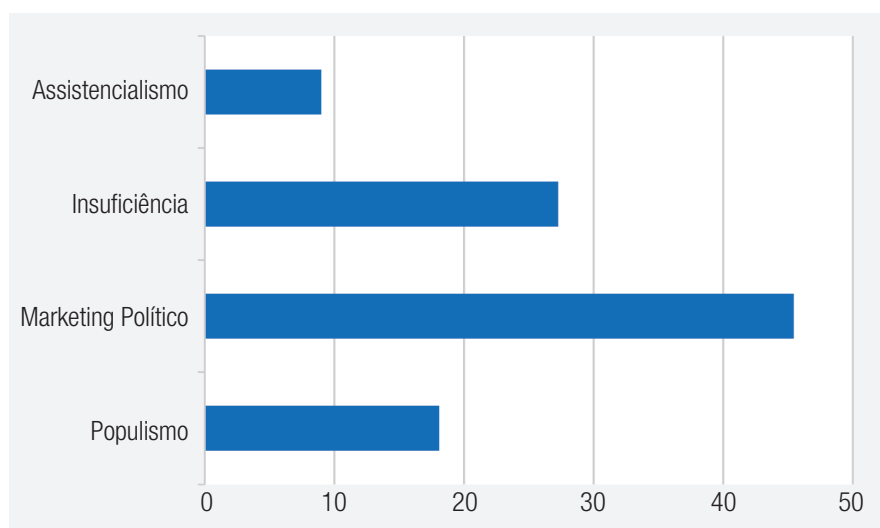
De acordo com o Gráfico 1, a FSP inicia a produção de material jornalístico com maior incidência sobre o PBF apenas quando as primeiras avaliações de impacto a respeito do PBF começam a ser publicadas, em 2008 (Leite et al., 2016)<sup>4</sup>. Já OESP produz material sobre o PBF desde sua criação, em 2003. Da mesma forma, a FSP menciona o PBF com menor frequência e, na maioria das vezes, não o faz tratando de assunto relacionado diretamente ao PBF, mas sim por comparações orçamentárias com outros programas governamentais. Verifica-se, igualmente, que a FSP altera com frequência seus argumentos sobre o PBF, de forma que ambas as linhas se cruzam com regularidade: as linhas laranja do Gráfico 1, que dizem respeito às vezes que o PBF é apontado negativamente, e a linha cinza, referente às vezes em que é tido como benéfico.

Em relação ao Gráfico 2, pode-se afirmar que OESP mantém crítica vigorosa ao PBF, referindo-o de modo sistematicamente negativo, excetuando-se os casos nos quais critica outro programa ou ação e utiliza o PBF instrumentalmente para justificar outra história causal. Aponta, de modo indireto, seus bons resultados, caso dos editoriais “Os crimes anunciados do MST” (de 05/04/2010) e “O esvaziamento do MST” (de 29/04/2008), que argumentam ser o Movimento Sem Terra (MST) uma “organização criminoso” que atrai militantes por causa exclusiva de sua extrema pobreza. Logo, ao saírem dessa condição, graças ao PBF, deixariam o movimento.

Também vale observar que essas narrativas midiáticas muitas vezes se alternam nos períodos eleitorais. No Gráfico 2, a linha laranja está sempre acima da linha cinza, com exceção de 2010, quando se cruzam, posteriormente à eleição da presidenta Dilma Rousseff, demonstrando ambiguidade entre o “apoio crítico” ao PBF de grande aprovação popular e a posição estrutural de oposição à presidenta recém-eleita.

Os gráficos 3 e 4 descrevem a incidência da categorização de imagem do PBF produzida para cada um dos periódicos. Os gráficos 5 e 6 descrevem o uso desses argumentos em cada ano, mais abaixo.

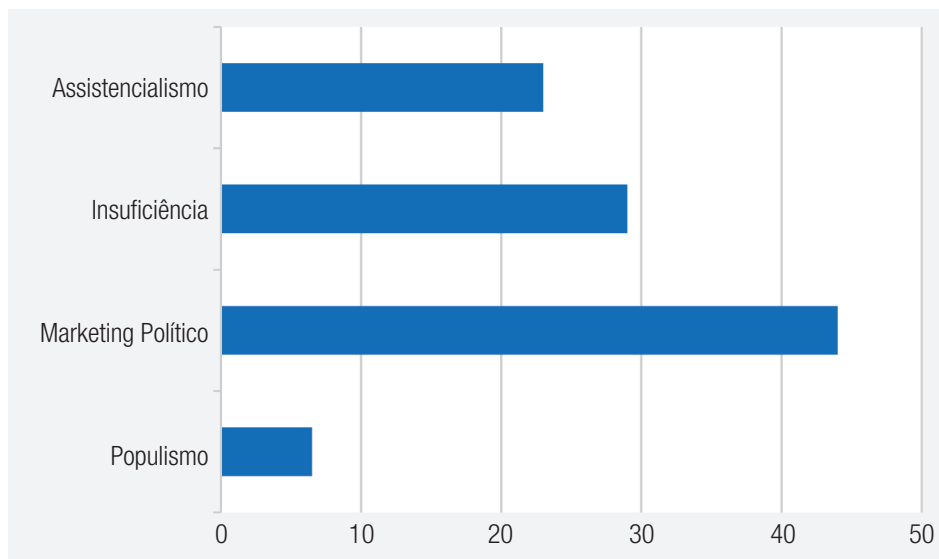
### GRÁFICO 3 ARGUMENTOS UTILIZADOS CONTRA O PBF – FSP (%)



Fonte: Elaborado pelos autores.

<sup>4</sup> Nos editoriais da FSP foram pesquisadas e não encontradas palavras cognatas ao “PBF” no período de 2003 a 2008. Foram encontrados somente 3 editoriais sobre o Programa Fome Zero.

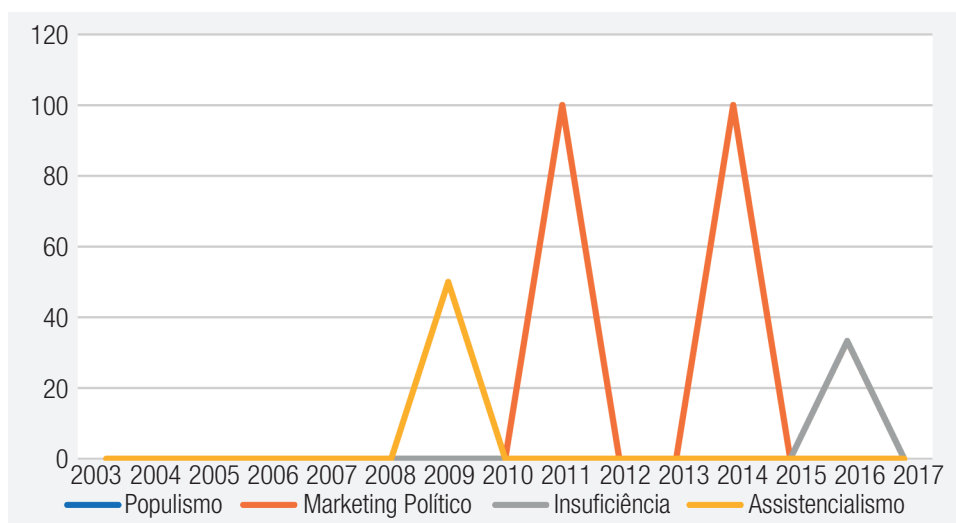
**GRÁFICO 4 ARGUMENTOS UTILIZADOS CONTRA O PBF – OESP (%)**



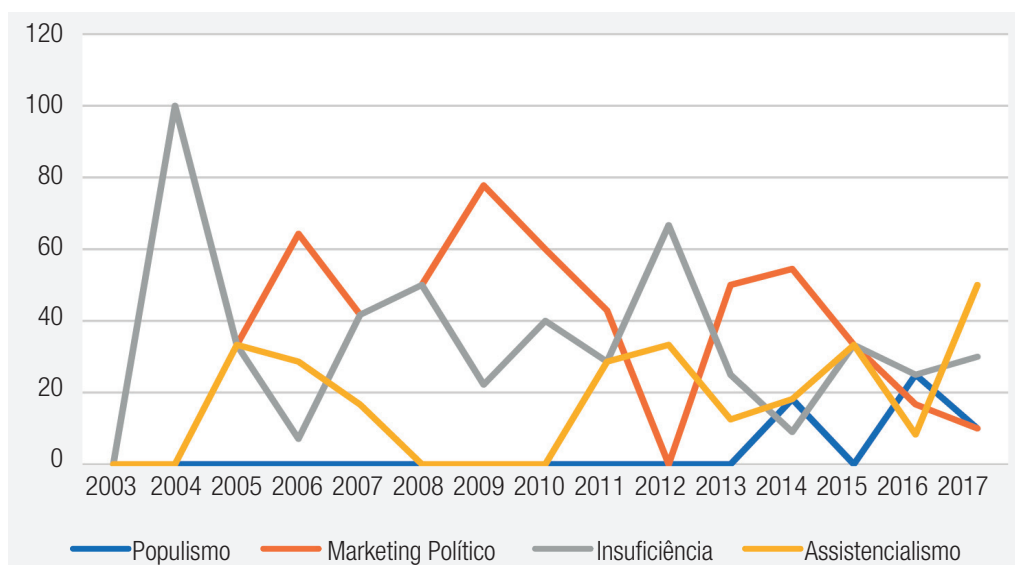
Fonte: Elaborado pelos autores.

Comparando os gráficos 3 e 4 se percebe que as categorizações de imagem utilizadas pelos 2 jornais são similares, com maior incidência da alegação do uso do PBF para marketing político/eleitoral, seguida de sua inocuidade (ou insuficiência) em ambos, alternando apenas a incidência dos argumentos de assistencialismo e populismo: o primeiro maior em OESP e o segundo maior na FSP. Destaca-se, contudo, que apesar dessas 4 categorias principais de argumentos, outras foram utilizadas, mas com frequência bem menor. No caso da FSP há matérias que questionam a “paternidade” do PBF, assim como se alega sua “falta de necessidade”. Já em OESP o tema da paternidade também aparece, paralelamente a questões como desvios, irregularidades e falta de clareza nas definições dos critérios de elegibilidade.

**GRÁFICO 5 ARGUMENTOS UTILIZADOS CONTRA O PBF POR ANO – FSP (%)**



Fonte: Elaborado pelos autores.

**GRÁFICO 6 ARGUMENTOS UTILIZADOS CONTRA O PBF POR ANO – OESP (%)**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto à análise ano a ano, observa-se que em anos eleitorais o argumento predominante de que o PBF é utilizado para marketing político-eleitoral sempre atingiu níveis muito altos: 2006 (último ano do primeiro mandato de Lula), 2010 (último ano de seu segundo mandato) e 2014 (último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff). Além dessa categoria, predominam as de assistencialismo e insuficiência. A predominância do marketing político/eleitoral também ocorre em OESP desde o início do período analisado e passa a ocorrer na FSP durante as eleições de 2010 e 2014. Isso indica que os veículos procuraram construir narrativa que justificasse a manutenção do Partido dos Trabalhadores (PT) na Presidência da República durante esses anos pela história causal do uso eleitoral de um programa social de grande capilaridade e apelo popular.

No que se refere a OESP, todo o rol de argumentos é utilizado constantemente no período analisado. Logo após o lançamento do PBF o jornal alegou sua inocuidade com veemência, apesar da ausência de avaliação de impacto do PBF àquela época<sup>5</sup>. As narrativas se baseavam apenas em programas federais anteriores, como o Bolsa Escola, que (segundo o jornal) teriam fracassado, ou suposições a respeito do efeito perverso que o recebimento de uma bolsa em dinheiro geraria na “força produtiva do beneficiário”. OESP se destaca como veículo midiático que enfatiza a necessidade de políticas públicas que valorizem “o trabalho e a meritocracia” em detrimento das que transferem renda. O jornal não menciona, contudo, que historicamente um dos grandes proponentes do paradigma da renda mínima foi Milton Friedman, economista ortodoxo (Suplicy & Buarque, 1997), embora com objetivos distintos do PBF.

5 Segundo Jannuzzi (2011), a temporalidade na avaliação de impacto é fundamental, pois seria logicamente impossível haver tais avaliações em período tão curto de tempo.

Observa-se, em OESP, que a incidência do argumento do “assistencialismo” também acompanha o calendário das eleições presidenciais. Já o argumento do “populismo” se tornou mais frequente a partir de 2013.

## 5. ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS

Os quadros desta seção são exemplificados como as categorizações de imagem do PBF se expressam nos veículos pesquisados, discriminando as camadas analíticas de ideias propostas por Campbell (1998), Radaelli (2006) e Stone (1989): as estruturas normativas (*frames*) que são mobilizadas em cada matéria e as narrativas e histórias causais que estruturam os argumentos que se expressam na grande mídia. São citados trechos (excertos) dos editoriais e matérias como demonstração das categorias analíticas utilizadas, assim como a data e o *link* de onde foram retirados.

### QUADRO 3 FRAMES, NARRATIVAS E HISTÓRIAS CAUSAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – ASSISTENCIALISMO

Narrativas, frames e histórias causais	Fontes
<p><b>FRAMES:</b> associação do pobre ao desocupado e preguiçoso, que “pesa” ao Estado, onerando toda a sociedade.</p> <p><b>HISTÓRIA CAUSAL:</b> transferência de renda geraria dependência do Estado e aversão ao trabalho pelos beneficiários.</p>	
<p><b>NARRATIVA:</b> “Diante das constatações da PNAD Contínua 2016, a questão que se apresenta é se o Programa Bolsa Família, nos moldes desenhados pelas administrações petistas, é uma ajuda real à população nordestina ou se, pelo contrário, é <b>mero expediente para manter um terço de toda a população da região dependente do Estado</b>”.</p>	<p>OESP, 03/12/2017  “Como no tempo dos coronéis”  Recuperado de  <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20171203-45337-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20171203-45337-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “Com uma década de existência, o Bolsa Família representa hoje a maior parte dos ganhos de uma parcela significativa da população. O programa que deveria ser <b>temporário</b> e servir apenas como forma de <b>auxiliar os beneficiários em sua luta para sair da miséria</b>, consolidou-se como a base da sobrevivência dessas famílias, pois a renda do trabalho, quando existe, é insuficiente, e não há perspectivas de que essa situação mude num futuro previsível. Esses brasileiros se tornam, portanto, <b>clientes permanentes de favores do Estado</b>”.</p>	<p>OESP, 29/12/2014  “A dependência do Bolsa Família”  Recuperado de  <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20141229-44267-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20141229-44267-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “A ministra e a presidente sacramentam a decisão de estender o Bolsa Família e outros programas sociais a mais 320 mil famílias. [...] Mas é preciso ir muito adiante. Nenhum resgate produz efeitos duradouros se a pessoa assistida permanecer <b>incapaz de conseguir rendimento decente com seu trabalho</b>. Uma estratégia de <b>mero assistencialismo</b> tende a converter-se, em pouco tempo, num <b>paternalismo político perigoso</b>”.</p>	<p>OESP, 22/01/12  “Além do assistencialismo”  Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20120122-43195-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20120122-43195-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A categoria “assistencialismo” representa imagem de políticas sociais inerciais e enraizadas socialmente, não muito diferente da tradição da *Poor Law* na Inglaterra, em um país, como o Brasil, cujas primeiras noções de cidadania no século XX se vincularam a práticas regulatórias e distantes dos marcos de cidadania universal dos países capitalistas desenvolvidos (W. G. Santos, 1979). Nessa categoria, as políticas sociais não contributivas e desmercadorizantes desestimulariam o trabalho, seriam contraproducentes e criariam dependência dos beneficiários em relação ao Estado, denominado pejorativamente “paternalista”. O pressuposto é que o “indivíduo racional e atomizado” que trabalha é capaz de suprir suas carências sociais: as políticas de inclusão social, caso do PBF, embora tivessem apoio popular, não solucionariam os problemas que se propõem combater. Ao contrário, provocariam a aludida “tese da perversidade” (Hirschman, 1985), pois gerariam efeito contrário ao objetivado. Isso por não estimular autonomia nos indivíduos ao reforçar sua dependência inicial e/ou criando outras, de modo a “exacerbar a situação que se deseja remediar”. É importante destacar que estudos de avaliação do PBF<sup>6</sup> têm demonstrado que a realidade não corrobora a estrutura normativa erigida (associação do pobre ao desocupado e preguiçoso, que “pesa” ao Estado, onerando toda a sociedade), nem a história causal desenvolvida pelas narrativas jornalísticas (transferência de renda geraria dependência dos beneficiários em relação ao Estado e aversão ao trabalho).

#### QUADRO 4 FRAMES, NARRATIVAS E HISTÓRIAS CAUSAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – INSUFICIÊNCIA

Narrativas e histórias causais	Fontes
<p><b>FRAME:</b> escolhas políticas dos governos petistas seriam equivocadas e erráticas.</p> <p><b>HISTÓRIA CAUSAL:</b> apenas o crescimento econômico gera redistribuição de renda e menos pobreza.</p>	
<p><b>NARRATIVA:</b> “O professor Elimar Nascimento, da Universidade de Brasília, especialista em políticas públicas, lembra que, ‘nos últimos dois anos de recessão, o desemprego explica por que as pessoas estão voltando ao Bolsa Família, que é um <b>‘paliativo, não resolve o problema da pobreza. Só com a retomada do crescimento esse movimento pode ser superado, não existe mágica a ser feita’</b>. E para o crescimento voltar, acrescenta-se, é preciso ‘acabar com a <b>bagunça fiscal petista’</b>”.</p>	<p>OESP, 17/02/2017                      “Os novos pobres de Lula”                      Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170217-45048-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170217-45048-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “O Brasil é o quarto país mais desigual da região [América Latina] [...] A posição do Brasil melhorou consideravelmente desde 1990, quando o país encabeçava a lista dos mais desiguais, mas a desconfortável situação atual prova que <b>é preciso fazer muito mais do que dar Bolsa Família</b> e apostar em transferência de renda”.</p>	<p>OESP, 27/08/ 2012                      “Desigualdade persistente”                      Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20120827-43413-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20120827-43413-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “A ajuda financeira a essas famílias é indispensável, a curto prazo, para garantir sua sobrevivência, <b>mas não vai contribuir para a redução dos níveis de pobreza no Brasil</b>”.</p>	<p>OESP, 25/03/2006                      “Não basta dar dinheiro”                      Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20060325-41066-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20060325-41066-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

<sup>6</sup> Entre outros, Oliveira e Soares (2013) realizaram estudo desmistificador do “efeito preguiça”.

A categoria “insuficiência” se aproxima da “tese da futilidade” (Hirschman, 1985), segundo a qual políticas de inclusão teriam efeito desprezível na estrutura social dos países. Nessa tese, qualquer tentativa de mudança seria malograda, pois as causas estruturais não seriam tocadas pelo PBF, que deveriam ser tratadas sob viés econômico e não social. Trata-se de argumentação que procura desmerecer o PBF pela pretensa incompetência técnica de seus formuladores e implementadores, que não vinculariam a política pública ao paradigma mais eficaz e eficiente ou à história causal “correta”. Segundo OESP, o “caminho causal correto” seria a receita liberal ortodoxa em que o crescimento econômico bastaria para o alcance do “bem-estar social”. Portanto, seriam inócuas as medidas de redistribuição de renda e de combate à pobreza, pois obstáculos que desestabilizariam o “processo natural de equilíbrio” advindo do “mercado livre”.

#### QUADRO 5 FRAMES, NARRATIVAS E HISTÓRIAS CAUSAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – MARKETING POLÍTICO ELEITORAL

Narrativas e histórias causais	Fontes
<p><b>FRAMES:</b> governo petista usurparia os objetivos do programa, em nome de projeto político particular.</p> <p><b>HISTÓRIA CAUSAL:</b> quanto mais se expande o PBF, mais votos tem o Partido dos Trabalhadores.</p>	
<p><b>NARRATIVA:</b> “Tão luminosa que salta aos seus olhos o intuito eleitoreiro” [...] Alcançando 12 milhões de pessoas, o programa de transferência de renda do governo Lula tem <b>evidente efeito eleitoral</b> [...] De recurso paliativo, o Bolsa Família vai seguindo, entretanto, um <b>roteiro de desvirtuamento</b>. Em vez de medir o sucesso do programa pela diminuição do número dos que dele necessitam, o Executivo tem se empenhado em estendê-lo ainda mais”.</p>	<p>FSP, 14/11/2009                      “Quem não se comunica...”                      Recuperado de <a href="https://acervo.folha.com.br/leito.do?numero=18086&amp;keyword=Bolsa%2CFam%C3%ADlia&amp;anchor=5770023&amp;origem=busca&amp;pd=9f1dc98dd665ebf656c9779e343cdf18">https://acervo.folha.com.br/leito.do?numero=18086&amp;keyword=Bolsa%2CFam%C3%ADlia&amp;anchor=5770023&amp;origem=busca&amp;pd=9f1dc98dd665ebf656c9779e343cdf18</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “Nota-se a importância do Bolsa Família para a manutenção da <b>lealdade eleitoral</b> [...] não é todo benefício social que se traduz em voto firme para os petistas, e sim basicamente o Bolsa Família – <b>aquele que deveria ser provisório e que é cada vez mais permanente</b>, pois o governo que dele se orgulha não só é incapaz de criar as condições para que os beneficiários possam recebê-lo, como espera ganhar <b>mais votos quanto maior for o contingente de assistidos</b>”.</p>	<p>OESP, 15/09/2014                      “O Bolsa Voto”                      Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20140915-44162-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20140915-44162-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “Extensão do Programa Bolsa Família para beneficiar pessoas de 16 e 17 anos [...] Se já eram óbvios demais para precisarem ser referidos os benefícios eleitorais do Bolsa Família, <b>a criação dessa ‘mesada’ para os jovens adolescentes que já podem tornar-se eleitores é de uma clareza de cegar os olhos</b>”.</p>	<p>OESP, 05/01/2008                      “Duas espertezas”                      Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20080105-41717-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20080105-41717-spo-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A categoria “marketing político/eleitoral” é lastreada na criação da história causal de que o PBF seria importante aos governos Lula/Dilma não por sua capacidade de incidir em situações de miséria, mas por seus efeitos eleitorais. Seria, portanto, mero instrumento de marketing político/eleitoral para perpetuar o PT no poder. Trata-se de história causal que privilegia exclusivamente as externalidades eleitorais das políticas sociais, simplificando e vulgarizando seu processo político e social.

Nessa categoria se dá a criminalização dos petistas, assentada no pressuposto de que agiriam de modo usurpador em nome de interesses políticos específicos. A história causal desenvolvida inverte a causalidade empírica, ignorando que dinâmicas do mercado de trabalho e crises econômicas geram empobrecimento contínuo nos países capitalistas, o que também torna os programas de transferência de renda necessários à estabilização da ordem social. Inúmeras experiências históricas de outros países em momentos distintos corroboram essa assertiva. Tais considerações são, contudo, liminar e sistematicamente ignoradas nas matérias/nos editoriais produzidos pelo OESP.

## QUADRO 6 FRAMES, NARRATIVAS E HISTÓRIAS CAUSAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – POPULISMO

Narrativas e histórias causais	Fontes
<p><b>FRAMES:</b> apelo à crença de que os mais pobres votam de forma irracional, seriam incompetentes politicamente e cairiam na armadilha de mártires.</p> <p><b>HISTÓRIAS CAUSAIS:</b> aumento dos gastos sociais seria instrumento de governo populista.</p>	
<p><b>NARRATIVA:</b> “Mentir no palanque, na tentativa de conquistar apoio, é ludibriar a boa-fé do ouvinte. [...] Lula no Recife, ao lado de Dilma Rousseff: ‘Eles querem acabar com o Bolsa Família’ [...] Lula talvez esteja começando a se convencer de que o melhor papel que poderá interpretar daqui para frente será o de <b>mártir</b>. Poderá contar sempre, é claro, com a <b>devoção daqueles em quem desperta a fé cega</b>”.</p>	<p>OESP, 21/09/2017  “As mentiras do populismo”  Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170921-45264-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170921-45264-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “O aumento do Bolsa Família, a renegociação das dívidas estaduais e a liberação de verbas para a olimpíada se inscrevem nessa estratégia, em que a <b>procura de popularidade e de apoio parlamentar se impõem a quem ocupa o cargo de presidente de modo interino</b>”.</p>	<p>FSP, 01/07/2016.  “Jogo de sombras”  Recuperado de <a href="https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20638&amp;keyword=Bolsa%2CFam%C3%ADlia&amp;anchor=6028067&amp;origem=busca&amp;pd=bbc21991e0c4246464d4fab003c858a2">https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20638&amp;keyword=Bolsa%2CFam%C3%ADlia&amp;anchor=6028067&amp;origem=busca&amp;pd=bbc21991e0c4246464d4fab003c858a2</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “A existência de mais de 1 milhão de benefícios suspeitos de estarem sendo concedidos indevidamente não é surpresa ao cabo de mais de uma década em que o Bolsa Família foi <b>manipulado pelo lulopetismo como poderoso instrumento para consolidação de seu projeto de poder</b>”.</p>	<p>OESP, 15/11/2016  “Retrato do populismo petista”  Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20161115-44954-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20161115-44954-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>
<p><b>NARRATIVA:</b> “Assim, Lula já mandou espalhar que, caso o <i>impeachment</i> não prospere, <b>o governo será ‘refundado’ em bases ainda mais populistas</b>. Conforme noticiou o Estado, o chefe petista é o autor de um plano de ‘sobrevivência’ da presidente Dilma Rousseff que inclui aumentar o Bolsa Família, expandir a oferta de crédito e investir em construção civil para gerar empregos”.</p>	<p>OESP, 12/04/2016  “A força do populismo”  Recuperado de <a href="https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20160412-44737-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia">https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20160412-44737-nac-3-edi-a3-not/busca/Bolsa+Fam%C3%ADlia</a></p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A categoria “populismo” configura interseções com as anteriores, dado se tratar de termo utilizado para caracterizar movimentos diversos ocorridos ao longo do tempo (Debert, 2008) como apelo ao cidadão pobre. A partir disso, a imagem do PBF como populista evidencia a percepção – pelos jornais – de tratar-se de mecanismo de controle dos pobres pelos governos petistas, que deles espera o voto, em troca. Uma vez mais representa a inversão da história causal a respeito do papel do PBF na dinâmica de transformação social do país entre 2003 e 2016, ano do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff que interrompe a era da cidadania social no Brasil, inaugurada pela Constituição Federal de 1988 (Fagnani, 2017). O populismo talvez seja a categoria que mais explicita o descolamento da narrativa midiática da discussão mais recente nas comunidades epistêmicas (Haas, 1992) da Ciência Política, da Economia Política e das Políticas Públicas. O apelo à crença de que os mais pobres votariam de modo irracional, seriam incompetentes politicamente e cairiam na armadilha de “mártires” é extremamente impressionista, elitista e desatualizado em relação às pesquisas sobre comportamento eleitoral no Brasil e no exterior, a ponto de negar, inclusive, perspectivas liberais, caso de Schumpeter (1942) sobre o “mercado político”. Logo, tais narrativas dos periódicos não se sustentam nem empírica nem teoricamente.

O aumento dos gastos sociais, que pretensamente seria um instrumento de governos populistas, é outro aspecto que falseia as evidências do processo de desenvolvimento dos países capitalistas. Contudo, a produção jornalística em análise se distancia cabalmente do exame profundo e plural de estudos acadêmicos, governamentais e de instituições internacionais, elencados a seguir, embora os conhecesse, ocultando-os de seus leitores.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisa a disputa de narrativas, imagens e histórias causais sobre o PBF sob um prisma ainda pouco explorado no Brasil: três categorias analíticas cognitivas oriundas das orientações teóricas pós-positivistas em políticas públicas. A grande imprensa foi examinada como ator político/ideológico crucial nessa disputa, em perspectiva simultaneamente quantitativa e qualitativa, com vistas a observar enquadramentos teóricos elucidativos de suas tramas *vis-à-vis* às percepções populares e aos estudos internacionais e das comunidades epistêmicas (Haas, 1992).

Desse modo, esta pesquisa corroborou a hipótese de que a grande imprensa permaneceu como ator político/ideológico que fez o contramovimento (Polanyi, 2000) diante da inserção de direitos sociais, no caso o PBF. Embora haja matizes de narrativas e histórias causais nos periódicos analisados, a reiteração de argumentos intransigentes contra a inclusão de direitos sociais remonta à Assembleia Constituinte nos anos 1980 (Fonseca, 2005), reproduzindo reiteradamente as teses conservadoras elencadas por Hirschman (1985), que examinou, nos séculos XIX e XX, narrativas e discursos advindos do pensamento liberal/conservador. Como demonstrado, avanços sociais são, para a mídia brasileira, “fúteis”, “perversos” ou “ameaçadores”: enquadramento que ignora deliberadamente a dinâmica capitalista em períodos e lugares distintos.

Esta pesquisa, que teve como foco a FSP e o OESP em relação à cobertura do PBF, sugere que a primeira reproduz algumas das teses conservadoras, sobretudo a da perversidade (argumentos “assistencialistas”) e da futilidade (argumentos de “insuficiência do PBF”), aumentando a incidência de matérias em períodos eleitorais a partir de 2008. Nesses períodos, destaca-se na FSP a maior incidência dos argumentos relacionados ao “marketing político/eleitoral” e ao “populismo”, explicitando posição



política ao representar grupos sociais do capital e das classes médias, em detrimento dos trabalhadores e dos mais pobres, embora o jornal se autoproclamasse “plural, partidário e crítico” (Folha de S. Paulo [FSP], n.d.). Já OESP é caso emblemático que reproduz todas as categorizações da literatura sobre o pensamento conservador: suas matérias jornalísticas e editoriais assumem, desde o primeiro ano do PBF, pressupostos elitistas, conservadores e reativos. Também aumentou, em períodos eleitorais, a frequência de argumentos vinculados ao “marketing político/eleitoral” e ao “populismo”.

Em comum, a grande imprensa age inequivocamente como ator político/ideológico que confronta a imagem das políticas públicas produzidas pelas comunidades epistêmicas e *think tanks* ligados à Organização das Nações Unidas (ONU) e ao arcabouço internacional de direitos humanos, assim como à percepção popular do PBF<sup>7</sup>. Nesse sentido, o Banco Mundial produziu, entre 1990 e 2000, inúmeros estudos e avaliações sobre programas de transferência de renda, analisando impactos sociais muito mais amplos do que os resultados monetários aos beneficiários (Leite et al., 2016). As análises produzidas por esses estudos têm utilidade pública inquestionável, mas foram ignoradas pela grande imprensa brasileira<sup>8</sup>. À guisa de ilustração, nossa busca realizada no *site Open Knowledge Repository*, do World Bank (2018), na seção “Documents and Reports”, recorrendo à palavra-chave “Bolsa Família Program”, localizou 39 trabalhos, entre Briefs, Result Reports, Agreements e Working Papers, entre outros. No *site* do *United Nations Development Programme* (UNDP) (United Nations, 2018) foram localizados 254 documentos (entre notícias, estudos de caso, relatórios e outros) que abordam o PBF. No *site* da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, n.d.) foram localizados 434 documentos. E no *site* da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO, n.d.) foram localizados 46 textos acadêmicos em diversos periódicos. Esses estudos demonstram que há abundância de informações sobre o PBF há anos, em bases de dados nacionais e internacionais com acesso aberto, distintas e críveis.

O processo de desinformação gerado pelas narrativas midiáticas também ignora deliberadamente os inúmeros estudos e pesquisas realizados pela comunidade epistêmica de políticas públicas no Brasil, que abrangem uma enorme gama de situações: questões como o alívio imediato da pobreza, a frequência escolar, a atenção à saúde e a empregabilidade formal (Campello & Neri, 2013; Castro & Modesto, 2010; D. B. Santos et al., 2017)<sup>9</sup>, a emancipação feminina propiciada pela nova matricialidade sociofamiliar (Cassaro, 2017), entre outras; assim como análises técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, n.d.), que produziu 189 estudos no período analisado.

Por fim, sob o ponto de vista das “regras do jogo” da democracia liberal, os periódicos analisados – que se autoproclamam liberais – distanciaram-se do papel de “órgãos de fiscalização da esfera pública” nessas sociedades, tal como vislumbrado por liberais como Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill; sob a perspectiva do “mercado político” de Schumpeter (1942), em que os eleitores validam a “oferta” das políticas públicas; e do que Przeworski (1998) denominou de *accountability* vertical. Desse modo, é legítimo que governos se reelejam caso “sejam aprovados” pelo julgamento eleitoral de suas políticas adotadas.

Portanto, os caminhos das democracias reais têm sido desvirtuados com a predominância de *narrativas, imagens e histórias causais* que criam realidades paralelas ancoradas em velhas ideias de matrizes conservadoras.

<sup>7</sup> A percepção popular positiva do programa contrasta com o sentimento público dos leitores de classe média da grande mídia.

<sup>8</sup> Pesquisa realizada entre 15/10/2018 e 01/11/2018.

<sup>9</sup> Há gama de estudos qualificados e reconhecidos internacionalmente em Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, n.d.).

## REFERÊNCIAS

- Associação Nacional de Jornais. (n. d.). ANJ. Recuperado de <http://www.anj.org.br/>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Béland, D., & Cox, R. H. (2011). *Ideas and politics in social science research*. New York, NY: Oxford University Press.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 21-38.
- Campello, T., & Neri, M. C. (Orgs.). (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Capelato, M. H., & Prado, M. L. (1980). *O bravo matutino, imprensa e ideologia: o Jornal O Estado de S. Paulo*. São Paulo, SP: Alfa Omega.
- Capella, A. C. N., Brasil, F. G., & Alves, R. P. (2016). Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. In *Anais do 10o Encontro da ABCP*. Belo Horizonte, MG.
- Cassaro, E. B., Filho. (2017). *Programa Bolsa Família para além da renda e dos indicadores: a pobreza em perspectiva* (Dissertação de Mestrado). Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas.
- Castro, J. A., & Modesto, L. (Orgs.) (2010). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios* (Vol. 1). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Chomsky, N. (2013). *Mídia: propaganda política e manipulação*. São Paulo, SP: Martins Fontes.
- Coelho, D. B., & Fernandes, A. S. A. (2017). Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 689-707.
- Comissão Econômica para a América Latina. (n.d.). CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/pt-br>
- Debert, G. G. (2008). *Ideologia e populismo: Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola*. Rio de Janeiro, RJ: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy: politics, policy and political science*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Fagnani, E. (2017). *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)* (Texto para Discussão n. 308). Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Folha de S. Paulo. (n.d.). *Todas as versões de um mesmo fato*. Recuperado de [https://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/outro\\_lado.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/folha/80anos/outro_lado.shtml)
- Fonseca, F. C. P. (2005). *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, SP: Hucitec.
- Fonseca, F. C. P. (2013). Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(3), 402-418.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gonnet, C. O. (2016). Mecanismos y actores en los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. In C. A. P. Faria, D. B. Coelho, & S. J. Silva. *Difusão de políticas públicas* (pp. 65-100). São Bernardo do Campo, SP: Ed. UFABC.
- Grisa, C. (2012). *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias* (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination, international organization. *Knowledge, Power and International Policy*, 46(1), 1-35.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hirschman, A. (1985). *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (n.d.). IPEA. Recuperado de <http://www.ipea.gov.br/portal/>
- Jannuzzi, P. M. (2011) Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, 36, IPEA, 251-275.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (3rd ed.). New York, NY: Harper Collins.
- Kuhn, T. (2003). *A estrutura das revoluções científicas* (7a ed.). São Paulo, SP: Perspectiva.
- Leite, C. K. S.; Cruz, M. F., & Rosin, L. B. (2018). Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia. *Revista de Administração Pública RAP*, 52(2), 244-263.
- Leite, C. K. S., & Peres, U. D. (2015). Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, 22(75), 621-638.
- Leite, C. K. S., Porto de Oliveira, O., & Mafra, J. (2016). Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do Programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial. In *Anais do 40o Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, MG.
- Lorenzo, M. C. (2013). Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da Cooperação Internacional. In T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 397-415). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Macedo, A. S., Alcântara, V. C., Andrade, L. F. S., & Ferreira, P. A. (2016). O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(Especial), 593-618.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Michilles, C., Whitaker, F., Coelho, J. G. L., Vieira, E. G., Filho, Veiga, M. G. M., & Prado, R. P. S. (Coords.). (1989). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Ministério do Desenvolvimento Social. (n.d.). *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*. Recuperado de [https://issuu.com/sagi\\_mds](https://issuu.com/sagi_mds)
- Oliveira, L. F. B., & Soares, S. S. D. (2013). “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? In T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 341-358). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Polanyi, K. (2000). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Przeworski, A. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In L. C. Bresser-Pereira, & P. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 56-70). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Radaelli, C. (2006). Récit (policy narrative). In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire de politiques publiques* (2a ed., pp. 548-554). Paris, France: Presses de Sciences.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Oxford, England: Westview Press.
- Santos, D. B., Leichsenring, A. R., Menezes, N., Filho, & Mendes-da-Silva, W. (2017). Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a duração do emprego formal dos indivíduos de baixa renda. *Revista de Administração Pública*, 51(5), 708-733.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Santos, W.G. (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*. New York, NY: Harper & Row.
- Scientific Electronic Library Online. (n.d.). *SciELO*. Recuperado de [www.scielo.br](http://www.scielo.br)
- Soroka, S., Farnsworth, S., Lawlor, A., & Young, L. (2013). Mass media and policy-making. In Howlett, M., Fritzen, S., Xun, W. & Araral, E. (Eds.), *Handbook*

*of public policy* (pp. 204-214). London, England: Routledge.

Stone, D. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300.

Suplicy, E. M., & Buarque, C. (1997). Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, 11(30), 79-93.

Tomazini, C. G., & Leite, C. K. S. (2016). Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista Sociologia Política*, 24(58), 13-30.

United Nations. (2018). *United Nations Development Programme*. Recuperado de <https://www.undp.org/>

World Bank. (2018). *Open Knowledge Repository*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/discover>

### Cristiane Kerches da Silva Leite



<https://orcid.org/0000-0002-4610-0520>

Doutora em Ciência Política; Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: [criskerches@gmail.com](mailto:criskerches@gmail.com)

### Francisco César Pinto da Fonseca



<https://orcid.org/0000-0003-4339-4786>

Doutor em História Social; Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: [franciscocpfonseca@gmail.com](mailto:franciscocpfonseca@gmail.com)

### Bruna de Morais Holanda



<https://orcid.org/0000-0003-3746-0740>

Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: [bruna.morais.holanda@usp.br](mailto:bruna.morais.holanda@usp.br)