



**2º SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE  
DEMOCRACIA E DESIGUALDADES**  
Brasília, 7 a 9 de maio/2014

## **Da Bolsa Família à Bolsa Pesquisa: fundamentos metodológicos para análise de políticas focalizadas para grupos sociais de excelência**

Joelmo Jesus de Oliveira<sup>1</sup>

**Resumo:** As políticas públicas como as de transferência de renda atuam de forma concentrada na dimensão distributiva da desigualdade. Embora ela seja central para o estabelecimento de uma plataforma mínima de políticas que assegurem o acesso amplo a direitos fundamentais básicos, seu público também enfrenta os problemas que derivam da dimensão do reconhecimento. As dificuldades para o tratamento dessa dimensão, em políticas como o Bolsa Família, decorrem também do déficit de estima social inerente à condição daqueles que dela são beneficiários. Mas não devemos esperar outra coisa. Importa conhecer sobre o processo decisório de políticas públicas que, ao contrário, conferem estima social a seus beneficiários. Elas devem estar plenamente acessíveis como premissa de igualdade para a perseguição da estima social, embora isso somente seja possível se condições mínimas de oportunidades forem garantidas. Essa ideia corrobora a posição de Nancy Fraser em seu conhecido debate com Axel Honneth (Fraser & Honneth, 2003). Apresentamos uma metodologia quantitativa capaz de informar sobre a dinâmica comportamental de atores e instituições nos processos decisórios de políticas destinadas a grupos sociais de excelência. Com isso, pretendemos conhecer melhor a arena decisória das políticas que impactam na procura por estima social e, portanto, nos processos de reconhecimento.

### **Introdução**

As análises sobre a relação entre políticas sociais, especificamente sobre o Programa Bolsa Família, e resultados eleitorais no Brasil têm ocupado considerável espaço na agenda recente de pesquisa em ciência política (Hunter & Power, 2007; Soares & Terron, 2008; Lício, Rennó & Castro, 2009; Marques, Leite, Mendes & Ferreira, 2009). Não rejeitamos a hipótese de que essas políticas tenham real impacto sobre os fatores que têm influenciado o voto do eleitorado brasileiro. As teorias mais fundamentais sobre economia do setor público já tinham identificado que as preferências individuais por cestas de políticas e serviços, defendidas por partidos e implementadas por governos, eram elementos centrais na visão de democracia como mercado de disputa de votos.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

A política do Bolsa Família pode ser inscrita no elenco de políticas que pretendem viabilizar a justiça distributiva no Brasil. Percebe-se, no entanto, que a desigualdade tratada como problema exclusivo de natureza redistributiva é insuficiente para lidar com outros de seus aspectos. Chama a atenção em particular o argumento de que a política do Bolsa Família teria determinado as eleições presidenciais de 2006 como manifestação de uma certa "cultura política da nação". A sugestão de que os efeitos dessa política sobre a formação de preferências eleitorais de seus beneficiários seria um vício cultural brasileiro, aponta para o não reconhecimento desses grupos como atores na vida política do país. Essa constatação corrobora a percepção de Nancy Fraser de que nos casos reais de exclusão social estão presentes questões tanto de redistribuição quanto de reconhecimento (Fraser & Honneth, 2001).

Esse tipo de argumento pode ser compreendido como a manifestação de um dos tipos de desrespeito a que grupos sociais estão sujeitos segundo a tipologia proposta por Axel Honneth: aquele que nega a autonomia moral para alguns indivíduos que, no entanto, é corriqueiramente conferida a outros quando em situações similares (Honneth, 2003). Porque a ação do Estado, na forma de políticas públicas, orientada para grupos sociais específicos não ocorre somente para corrigir assimetrias estruturais que se manifestam como desigualdades sistêmicas que a dinâmica histórico-política estabeleceu. Há outras políticas direcionadas para grupos sociais específicos que adotam critérios de distribuição de benefícios associados a condições pessoais. Políticas de incentivo à cultura que selecionam artistas para financiamento de projetos, de formação de atletas de alto nível, de bolsas para pós-graduação e fomento à ciência e tecnologia, são exemplos disso.

Borges (2010) propôs uma tipologia de políticas públicas que as caracteriza a partir de dimensões como os critérios de alocação de recursos (político-partidários ou universalistas) e a natureza dos bens e serviços produzidos (privados ou públicos). Nela, políticas públicas caracterizadas por gerar benefícios divisíveis e excludentes, seguindo critérios universalistas para a distribuição de recursos, são chamadas de políticas focalizadas. São focalizadas as políticas que adotam critérios universalistas para a distribuição de benefícios que são apropriados de forma privada, o interesse do governo é que elas gerem externalidades positivas. Entre elas, podemos enquadrar políticas de transferência de renda como o Bolsa Família, mas também as que disponibilizam bolsas para estudantes de pós-graduação e pesquisadores profícuos, por exemplo. Pretendemos

mostrar que os interesses de quaisquer grupos sociais podem ser mobilizados por políticas focalizadas que os beneficie privadamente.

É importante reconhecer que, embutido nos critérios pessoais que diferenciam os beneficiários do Bolsa Família e de políticas de Bolsa Pesquisa, há um profundo desnivelamento de estima social. Ocorre que a política de Bolsa Pesquisa somente será social e politicamente justa se estiverem presentes as condições mínimas para que qualquer indivíduo possa alcançar o prestígio social que dela decorre. Por isso, a inclusão de indivíduos oriundos de famílias hoje beneficiárias da política de Bolsa Família nos grupos sociais beneficiários de Bolsa Pesquisa exige, para além da igualdade distributiva, o estabelecimento de condições que os torne sujeitos ativos de sua perseguição por reconhecimento.

É com esse quadro analítico em mente que argumentamos a importância da análise de políticas para públicos de perfil diferenciado daquele que é alvo das políticas sociais. Especificamente, afirmamos que as políticas focalizadas para grupos sociais de excelência merecem alguma atenção analítica dos estudos sobre Desigualdades. Porque é necessário conhecer sobre os caminhos institucionais dos fluxos de estima social, as políticas públicas que os afetam ocupam posição central nas discussões sobre estigmas e preconceitos dirigidos para grupos sociais excluídos do acesso mínimo aos benefícios materiais. Importa conhecer a dinâmica política que as ambienta, e o comportamento de atores e instituições no seu processo decisório.

Do ponto de vista metodológico, vamos analisar mudanças na alocação orçamentária de políticas públicas nesse trabalho. A novidade aqui será a proposição de uma metodologia para a análise quantitativa de processos decisórios de políticas nacionais focalizadas para grupos sociais constituídos por critérios de excelência, a partir do tratamento de dados de distribuição orçamentária tabulados por unidades regionais dos beneficiados. Esse marco analítico é capaz de auxiliar na investigação sobre a interação entre instituições nacionais e atores subnacionais no âmbito dessas políticas. Em geral, elas são implementadas em ambientes nos quais o governo central e os governos subnacionais competem por um mesmo conjunto de eleitores, implementando políticas similares em um mesmo território, o que caracteriza a competição vertical (Arretche, 2002).

O fundamento teórico da metodologia que apresentaremos está centrado na interação entre o comportamento dos atores que partilham o orçamento e das instituições que formulam a política. Ele contempla três abordagens teóricas que tratam

de mudanças nas políticas públicas, tornando-as casos particulares que emergem segundo as formas de interação entre atores e instituições. Nosso propósito foi investigar como os grupos sociais de excelência interagem com as instituições da política focalizada nacional. Mostramos que esse grupo, quando beneficiados por políticas focalizadas, atuam de forma protagonista no processo decisório, pressionam quando essas políticas são afetadas negativamente. Não há constrangimento para a defesa do argumento de que essas políticas geram externalidades positivas.

Na construção da metodologia, formulamos um modelo teórico quantitativo e realizamos simulações computacionais. A partir delas pudemos observar, como resultados de experimentos controlados, as mudanças nas fatias orçamentárias que cabem aos grupos sociais de diferentes unidades regionais a partir de diferentes padrões de interação entre atores e instituições. Com isso, desenvolvemos um procedimento para o tratamento de dados reais de distribuição orçamentária do qual podemos inferir padrões de interação entre atores e instituições nas dinâmicas reais dos processos decisórios. Finalmente, ensaiamos uma aplicação para a análise da execução orçamentária do CNPq durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e os dois mandatos de Lula da Silva. Esse esforço analítico-quantitativo está enquadrado em nosso interesse sobre o impacto das políticas focalizadas de excelência na dinâmica de competição vertical do federalismo brasileiro e sobre os resultados eleitorais.

### **Teorias sobre Mudanças nas Políticas Públicas**

A análise das variações nos regimes de alocação orçamentária como resultado da dinâmica política dos subsistemas de políticas públicas talvez seja a mais importante contribuição metodológica de Aron Wildavsky para a análise política (Wildavsky, 1964). Suas conclusões sobre a natureza incremental dos regimes dinâmicos das políticas públicas partem da observação empírica de que as variações na alocação orçamentária para uma política específica, ao longo do tempo, manifesta-se frequentemente como uma distribuição leptokúrtica em torno de um valor médio. O incrementalismo de Wildavsky emergiu a partir de uma constatação de natureza estatística.

Teorias mais recentes sobre a dinâmica das políticas públicas têm afirmado que elas tanto passam por longos períodos de estabilidade quanto mudam rapidamente de forma profunda. Um dos marcos analíticos atualmente mais difundidos para a análise de políticas, a teoria do equilíbrio pontuado, considera que os subsistemas de políticas

públicas são homeostáticos. Isso significa que eles possuem mecanismo de regulação capaz de manter seus *outputs* estáveis ou modificá-los radicalmente de forma rápida para se adaptar às pressões surgidas na interação com seu ambiente externo. Isso porque os efeitos da implementação das políticas sobre o ambiente impactam a dinâmica interna do subsistema por meio da ação de *feedback* negativo e positivo (Baumgartner & Jones, 2002; 1991 e Jones, Baumgartner & True, 1998).

O *feedback* negativo garante a estabilidade das políticas e do próprio sistema, atraindo a trajetória da política para a permanência e estabilidade. Os interesses que se organizam em torno de uma política, a satisfação de preferências ou as crenças sobre ela conformam os efeitos de *feedback* negativo. Esses fatores servirão como mecanismo de estabilidade da política, impedindo mudanças bruscas que gerem incerteza futura. Os períodos de estabilidade são caracterizados por mudanças de natureza incremental.

O *feedback* positivo engloba as variáveis que geram instabilidade no sistema e em seus resultados. Ele atua no sentido de favorecer que mudanças ocorram. Contextos emergenciais e pouco previsíveis ambientam a dinâmica política com certa frequência. Catástrofes naturais, desastres ambientais, casos dramáticos de violência, mudanças no governo ou nas alianças entre grupos políticos, etc., são algumas das circunstâncias capazes de forçar mudanças nas políticas. Elas modificam a imagem da política pública, introduzem novos problemas na agenda decisória ou redirecionam a atenção dos decisores para outras dimensões dos problemas.

Se o *feedback* negativo garante longos períodos de estabilidade, as mudanças radicais são provocadas pelo transbordamento momentâneo dos níveis de *feedback* positivo. Assim, Baumgartner & Jones compatibilizaram as ideias sobre o incrementalismo, que dominavam os estudos sobre o orçamento federal dos EUA, com a evolução institucional que comumente pontuam esse regime.

Recentemente, outros autores têm identificado a ocorrência de um terceiro padrão de mudanças em políticas. Elas não poderiam ser caracterizadas como incrementais nem como paradigmáticas (Wlezien, 1995; Cashore & Howlett, 2007). Os autores da *thermostatic policy dynamics* têm verificado que nem sempre mudanças profundas, de natureza paradigmática, ocorrem de maneira rápida. Eles utilizaram a ideia de controle termostático de sistemas, oriunda da teoria geral de sistemas de Kenneth Boulding (1956) para explicar porque e como ocorrem mudanças significativas, mas lentas, nas políticas.

Eles têm verificado que se um subsistema de política pública é *saliente* para o público, ou seja, se as informações sobre o processo decisório são acessíveis e há transparência nas decisões, então as mudanças nas políticas ocorrem para ajustá-la às preferências do público. O efeito inverso também ocorre, as preferências são afetadas pelas mudanças nas políticas: se houve mudança com o propósito de atender às preferências, então as preferências por mudanças diminuem, elas estão negativamente relacionadas.

As instituições de um subsistema que respondem a uma variável segundo mecanismo desse tipo são ditas *termostáticas*. As mudanças na execução orçamentária ocorrem porque o público emite um sinal para o subsistema que é proporcional ao desajuste entre suas preferências por maior ou menor gasto nas políticas. As instituições dos subsistemas respondem de acordo com isso. As preferências por mais gastos diminuem se mais gastos forem realizados (Wlezien & Soroka, 2012).

A mudança termostática como mecanismo de ajuste às preferências da opinião pública serve como modelo analítico capaz de verificar se há *accountability* com relação aos resultados daquele subsistema. É um modelo capaz de verificar o quanto o sistema político é capaz de representar as preferências, sendo mais ou menos responsivo a elas. Assim, as mudanças nas políticas são consequência da calibração do sistema político para satisfazer as preferências que emanam do ambiente externo.

Neste trabalho propomos um modelo para a simulação computacional de regimes de partilha de orçamento entre atores com iguais atribuições sobre a implementação de uma mesma política. A teoria que fundamenta o modelo de simulação está baseada na ideia de que as fatias percentuais de orçamento para cada ator (o padrão de distribuição orçamentária) é resultado da dinâmica das instituições e do comportamento dos atores envolvidos nesse que é um jogo de soma zero.

Apresentamos um modelo de análise dos resultados da simulação que pode servir como metodologia de análise empírica de dados reais de partilha percentual de orçamento entre unidades de uma federação, por exemplo, quando envolvidas com a partilha de orçamentos em políticas de fomento como as que ocorrem nos setores de ciência e tecnologia, esportes e cultura.

### **Simulando Mudanças Em Partilha de Orçamento**

Estamos interessados em tratar situações em que uma política nacional é focalizada para grupos sociais, por critérios de excelência, que também usufruem de

políticas similares implementadas por unidades políticas regionais. Vamos implementar um modelo de análise quantitativa tabulando os dados de partilha de orçamento segundo as unidades regionais dos indivíduos que foram beneficiados pelos recursos da política nacional. Queremos com isso identificar como esses grupos sociais, tabulados segundo as divisões políticas subnacionais, interagem com as instituições da política nacional e como disputam entre si os recursos nacionais.

Nesses casos, a partilha dos recursos do orçamento em cada período é um jogo de soma zero, ou seja, o aumento da fatia que caberá aos grupos de uma unidade subnacional implica na diminuição da fatia de orçamento disponível para as outras. Assim, o padrão de distribuição de recursos constitui em si um elemento central de análise da política. As mudanças na distribuição de recursos orçamentários podem ser explicadas como resultado da dinâmica de conflitos e consensos que ocorrem dentro do subsistema. O conflito não ocorre simplesmente porque um grupo deseja maior fatia do orçamento, mas quando ele investe contra o resultado institucional do padrão de distribuição orçamentária. Isso somente ocorre se há condição política para isso.

É possível que novos contextos inerentes à política institucional abram janelas de oportunidade para que conflitos encobertos sejam abertos no processo decisório com apoio político. Em qualquer dos casos, as instituições vão oferecer resistência. Tanto porque a distribuição orçamentária é um jogo de soma zero que mobiliza o interesse de todos os atores envolvidos quanto porque as crenças, diagnósticos, avaliações e interesses da burocracia institucional é fonte também de maior ou menor resistência a mudanças não consensualizadas.

O nosso entendimento é de que as mudanças verificadas empiricamente na distribuição do orçamento de políticas públicas de caráter nacional entre unidades de uma federação são decorrentes da forma como os atores subnacionais interagem com as instituições que regulam o processo decisório. O que chamamos de *quasi*-paradigma da política é uma espécie de mapa de distribuição orçamentária institucional decorrente de diagnósticos, avaliações, e do próprio histórico de implementação da política que acaba sendo "memorizado" pelo subsistema. Nele há uma "previsão" da fatia de orçamento que caberá a cada ator. Os mecanismos de *feedback* negativo do subsistema vão atuar para estabilizar esse mapa institucional, no qual estão previstas o que chamaremos, como recurso teórico quantitativo, de *fatias orçamentárias institucionais*.

Os atores que participam da partilha interagem com as instituições de duas formas: eles podem aceitar o padrão institucional de distribuição, estabelecendo

consenso com as instituições, ou divergir delas, agindo para aumentar sua fatia orçamentária, o que implica em mudar as instituições. Outra possibilidade é a de que tanto as instituições quanto os atores venham a estabelecer consensos sobre a necessidade de mudar. Temos então duas possibilidades de consenso e duas possibilidades de mudança na política.

Quando houver consenso pela estabilidade, o regime da política será incremental. Quando o consenso for pela mudança, o regime será termostático. Mas também há mudança não consensualizada: é quando a política muda porque as instituições foram forçadas a mudar, elas resistirão por ação de *feedback* negativo. As instituições oferecem sempre algum tipo de oposição às mudanças, embora elas sejam mais acentuadas para mudanças não consensualizadas. Porque também a inércia é própria das instituições: mesmo quando há consenso sobre uma mudança, a inércia institucional é que vai ditar o ritmo de sua ocorrência. O que se espera após um regime termostático é um regime incremental. O consenso pela mudança define o alvo da mudança, e uma vez que ele seja atingido, o consenso será pela sua estabilidade.

Apresentamos a *fatia orçamentária institucional* como abstração teórica que materializa a ação institucional na distribuição dos recursos da política nacional. Vamos também introduzir a *fatia percentual pretendida* para indicar as expectativas próprias dos atores acerca da sua fatia no orçamento da política nacional. Na teoria de simulação que formulamos, essas duas *fatias orçamentárias* abstratas servirão para modelar a interação entre os atores e as instituições. O consenso será estabelecido entre eles quando as duas fatias, institucional e pretendida, forem iguais. A diferença entre o regime incremental e a mudança termostática é que no primeiro há consenso sobre a fatia orçamentária que realmente está sendo executada. Na segunda, o consenso é abstrato, a fatia orçamentária real não o reflete.

A tabela-1 mostra um exercício que nos familiariza com a notação que utilizamos para a construção do nosso modelo teórico de simulação computacional. Nela mostramos as *fatias percentuais reais* dos atores  $k$  no período  $t$  ( $F_{kt}^R$ ) em dois períodos subsequentes  $T_1$  e  $T_2$ . A mudança na política corresponde à variação nas fatias percentuais reais do ator  $k$  entre esses dois períodos, na notação que utilizamos a mudança na política é  $\Delta P_{kT}$ .



	$T_1$	$T_2$	$\Delta P_{kT} = (F_{kT_2}^R - F_{kT_1}^R)$
$F_{1t}^R$	35%	31%	-4%
$F_{2t}^R$	20%	18%	-2%
$F_{3t}^R$	30%	33%	+3%
$F_{4t}^R$	15%	18%	+3%
<i>Total</i>	100%	100%	-

Tabela 1. Fatia percentual real dos atores 1, 2, 3 e 4 nos períodos  $T_1$  e  $T_2$  e mudança entre os períodos.

No modelo<sup>i</sup> que utilizamos é possível simular a inércia das instituições alterando os valores do parâmetro  $\Delta T$ . Aumentar seu valor implica em simular um subsistema mais resistente às mudanças, cuja ação de *feedback* negativo é mais forte. Analisando os resultados da simulação podemos sistematizar uma metodologia para o tratamento de dados empíricos reais de execução de políticas públicas. Queremos saber como inferir sobre os padrões de interação entre os atores subnacionais e as instituições nacionais a partir da análise dos dados reais de partilha orçamentária. Para isso, propomos um modelo de análise dos resultados da simulação que inclui somente as variáveis que podem ser acessadas empiricamente<sup>ii</sup>. Com ele conseguimos estabelecer uma metodologia consistente capaz de analisar dados reais e inferirmos sobre o comportamento real de atores e instituições envolvidas em situações simuladas anteriormente.

Esse modelo está baseado na ideia de que a mudança ocorrida na política em um período depende da fatia real de orçamento do período anterior. Simulamos condições que seriam características de mudanças sob consenso (termostáticas) seguidas por regime incremental, mudanças sob consenso em instituições resistentes à mudança (regime termostático longo) e mudanças sob conflito. Conseguimos isso apenas modificando os parâmetros do modelo de simulação.

## **Análise dos Resultados da Simulação**

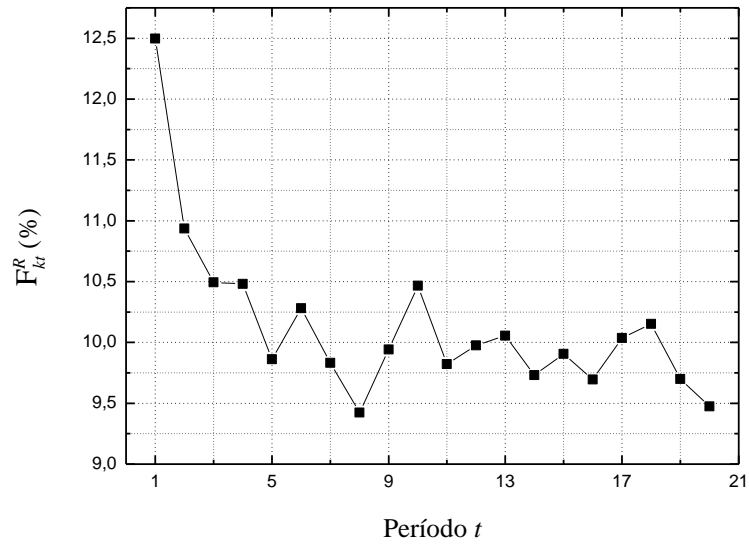
Analisando os resultados da simulação podemos sistematizar uma metodologia para o tratamento de dados empíricos reais de execução de políticas públicas sujeitas às condições já discutidas. Queremos conhecer especificamente como os padrões de interação entre os atores subnacionais e as instituições nacionais afetam a mudança na política. A análise levará em conta os parâmetros  $\alpha_2$ , que indica a inclinação da reta de regressão e  $\alpha_1/\alpha_2$ , que serve como estimativa para o valor da fatia de orçamento que idealmente não modificaria a política, ou seja, que tornaria  $\Delta P_{kt} = 0$ . Esse parâmetro é de particular relevância porque indicaria, em tese, qual o valor da fatia orçamentária que estabelece o consenso entre atores e instituições. Veremos que essa forma de estimar a fatia de equilíbrio é bem adequada quando o regime da política é incremental ou termostático. Temos ainda o parâmetro  $p$ , que é uma medida da qualidade da regressão. Avaliamos também a média das fatias orçamentárias reais do período analisado  $\overline{F_{kt}^R}$  e seu desvio-padrão. A tabela-2 resume os valores dos parâmetros que utilizamos nas simulações e os regimes de política que decorrem de cada um deles, com os respectivos parâmetros que resultaram do procedimento de análise.

Modelo de Análise da Simulação $\Delta P_{kt} = \alpha_1 + \alpha_2 F_{kt-1}^R + \varepsilon_i$		Regimes Simulados			
		Incremental (Após $t=4$ )	Termostático (Mudança Consensual)	Mudança sob Conflito Moderado	Mudança sob Conflito Intenso
$\alpha_2$		-1.0325	-0.0894299	-0.5500548	-0.2973606
$\alpha_1/\alpha_2$		9.901%	10.205%	12.351%	11.237%
$p$		< 0.005	< 0.4	< 0.001	< 0.03
$\overline{F_{kt}^R}$		9.925% ( $\sigma = 0.0662$ )	12.132% ( $\sigma = 0.2514$ )	12.235% ( $\sigma = 0.4148$ )	11.088% ( $\sigma = 0.4304$ )
Parâmetros da Simulação	$F_{kt_0}^R$	15%	15%	10%	10%
	$F_{kt}^P$	10%	10%	15%	15%
	$F_{kt}^I$	10%	10%	10%	10%
	$\Delta T$	2	10	5	10

Tabela 2. Resumo Parâmetros da Simulação e Análise.

### Mudança Termostática Curta e Regime Incremental

Simulamos um curto período de mudança termostática quando utilizamos um valor inicial para a fatia real que é diferente da fatia percentual consensualizada entre as instituições do subsistema de política e o ator ( $F_{kt}^I = F_{kt}^P = 10\%$ ). Nesse caso, começamos com uma fatia real de 15% do orçamento quando o consenso estabelecido é de que ela deveria ser de 10%. Quando utilizamos o valor do parâmetro  $\Delta T = 2$ , estamos simulando instituições oferecem pouca resistência a mudanças rápidas. Por isso o regime termostático é curto, ele vai até o quarto período de execução orçamentária, a partir daí alcança o regime incremental. O gráfico da figura-1 ilustra um típico resultado dessa simulação.



**Figura 1. Mudança Termostática Curta e Regime Incremental.**

### Mudança Termostática Longa

Para aprofundar essa análise, simulamos um longo período de mudança termostática com os mesmos valores de  $F_{kt_0}^R$ ,  $F_{kt}^P$  e  $F_{kt}^I$  utilizados anteriormente. Para obter um longo regime termostático, simulamos instituições resistentes à mudança. Isso é obtido fazendo  $\Delta T = 10$ . O gráfico da figura-2 mostra o resultado de uma simulação típica de um regime termostático longo.

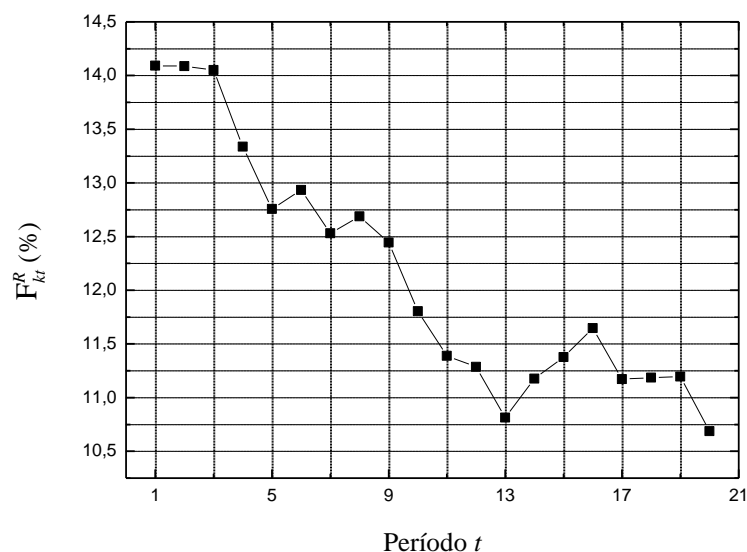
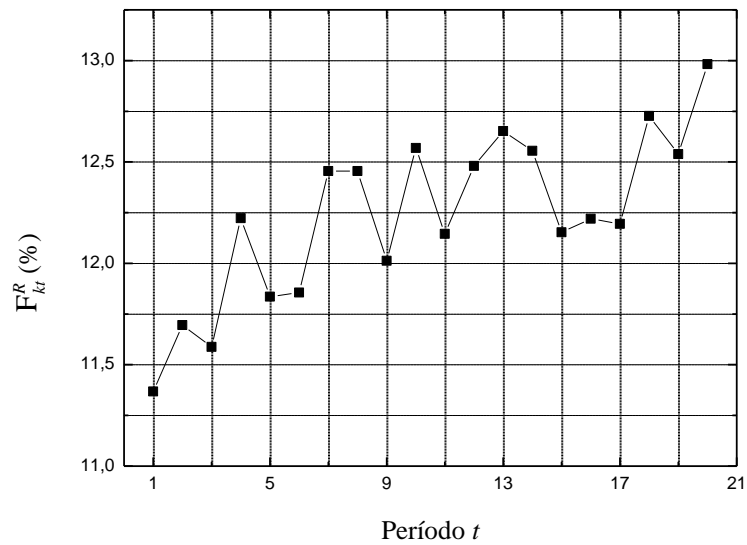


Figura 2. Mudança Termostática Longa ( $\Delta T = 10$ ).

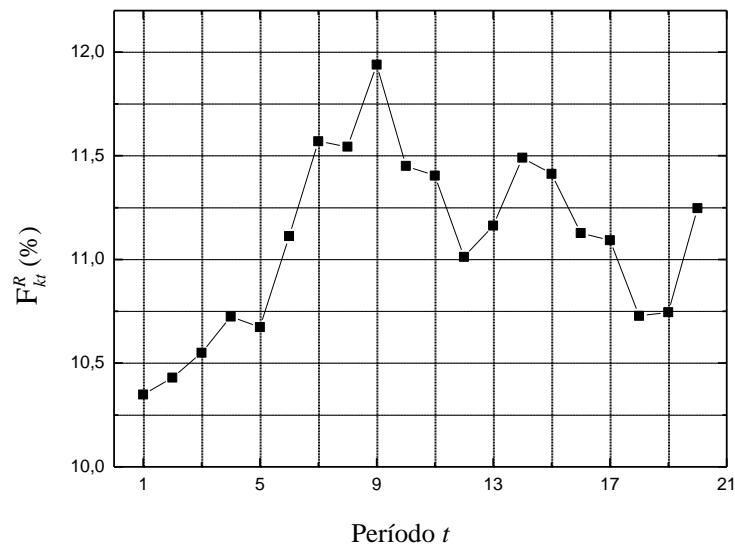
### Mudança sob Conflito

As mudanças sob conflito são simuladas quando a *fatia orçamentária institucional* e a *fatia orçamentária pretendida* são diferentes  $F_{kt}^I \neq F_{kt}^P$ . Esses parâmetros da simulação constituem um recurso teórico capaz de materializar o padrão de interação entre atores e instituições. Os resultados da simulação são obtidos fazendo  $F_{kt}^P \square F_{kt}^I$  e  $F_{kt_0}^R$ . Utilizamos 10% como valor inicial para a fatia percentual institucional e para a fatia real ( $F_{kt}^I = F_{kt_0}^R = 10\%$ ), enquanto que a fatia pretendida foi igual a 15% ( $F_{kt}^P = 15\%$ ).

O regime de conflito moderado é obtido simulando instituições mais receptivas a mudanças, ou que de alguma forma prestigiem o interesse daquele grupo específico que pleiteia melhorar sua condição na partilha do orçamento nacional. Como a partilha é um jogo de soma zero, dificilmente teremos na prática o aumento da fatia orçamentária de um ator ocorrendo em regime termostático, sob o consenso dos outros atores envolvidos. Algum efeito de *feedback* negativo sempre será esperado para aumentos na fatia de orçamento. A suavização desse efeito, na nossa simulação, foi obtida manipulando o valor do parâmetro  $\Delta T$ . Para simular regimes de conflito moderado fizemos  $\Delta T = 5$ , para regimes de conflito intenso  $\Delta T = 10$ . Resultados típicos dessas simulações são apresentados nos gráficos das figuras 3 e 4.



**Figura 3. Mudança sob Conflito Moderado**



**Figura 4. Mudança sob Conflito Intenso.**

### **A Técnica Quantitativa de Análise de Partilha Orçamentária**

A partir dos exercícios de simulação e da análise de seus resultados é possível afirmar a possibilidade de estabelecimento de uma técnica quantitativa de análise de partilha de orçamento, o resumo da análise é apresentado na tabela-3. As conclusões são as seguintes:

- 1) Regimes incrementais apresentam médias da série de valores das fatias orçamentárias reais ( $\overline{F_{kt}^R}$ ) com baixa dispersão. Os valores obtidos para o

parâmetro  $\alpha_2$  são elevados e o quociente  $\alpha_1/\alpha_2$  é praticamente igual à média da série de fatias orçamentárias ( $\overline{F_{kt}^R} = \alpha_1/\alpha_2$ );

- 2) O regime termostático de mudança na fatia de orçamento apresentará baixo valor para  $\alpha_2$  e baixa qualidade da regressão ( $p$  alto). A média da série de fatias de orçamento  $\overline{F_{kt}^R}$  divergirá bastante do parâmetro  $\alpha_1/\alpha_2$ ;
- 3) Nas mudanças sob conflito o parâmetro  $\alpha_2$  assume valores intermediários entre o regime termostático e o incremental, sendo que as regressões são de boa qualidade ( $p$  baixo). A média  $\overline{F_{kt}^R}$  é próxima do valor encontrado para o parâmetro  $\alpha_1/\alpha_2$  ( $\overline{F_{kt}^R} \cong \alpha_1/\alpha_2$ ).

Modelo Analítico $\Delta P_{kt} = \alpha_1 + \alpha_2 F_{kt-1}^R + \varepsilon_i$	Mudança sob Conflito	Mudança Consensual (Regime Termostático)	Regime Incremental
$\alpha_2$	<i>Intermediário</i>	<i>Muito Baixo</i>	<i>Muito Alto</i>
$\alpha_1/\alpha_2$	$\cong \overline{F_{kt}^R}$	$\neq \overline{F_{kt}^R}$	$= \overline{F_{kt}^R}$
$p$	<i>Baixo</i>	<i>Alto</i>	<i>Baixo</i>

Tabela 3. Critérios para Análise Quantitativa.

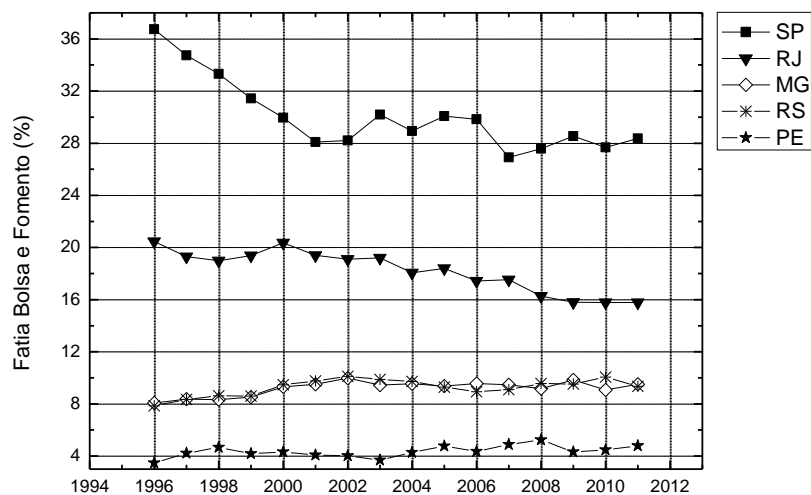
A seguir mostramos como esse procedimento pode ser utilizado para auxiliar a análises de políticas reais. Apresentamos sua aplicação em uma análise da política de Bolsa e Fomento à Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

### **Política de Bolsa e Fomento do CNPq: evidências de consenso e conflito**

No ensaio de análise que apresentaremos para a política de bolsa e fomento à pesquisa do CNPq, vamos considerar os grupos sociais por ela beneficiados em recortes que os enquadram a partir da unidade da federação em que atuam. Fazemos isso porque até 2012, dentre os vinte e sete estados da federação, vinte e seis possuíam órgãos para a execução de políticas de bolsa e fomento similares às do CNPq. Até o final da década de 1980, existiam somente três fundações estaduais de apoio à pesquisa: a FAPESP, criada em 1960, a FAPERGS, criada em 1964, e a FAPEMIG, criada em 1985. Entre 1990 e 2012 foram criadas as outras vinte e três fundações de apoio à pesquisa (FAP's) que compõem o número atual. Analisar os contextos nos quais ocorre regime incremental ou termostático na partilha do orçamento nacional para os grupos de unidades da federação, diferenciando-os dos contextos de conflito, serve como indicador da dinâmica de competição vertical nesse tipo de política. Isso poderá nos revelar como os grupos sociais de excelência, beneficiários diretos da política de bolsa e fomento, atuam nesse contexto.

Cinco estados comporão essa análise: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Sua escolha se deve ao protagonismo que tiveram na última década nos resultados e na política institucional de ciência e tecnologia. O gráfico da figura-5 mostra as fatias percentuais, do orçamento total destinado à bolsa e fomento pelo CNPq, destinado a cada unidade da federação sob análise entre os anos de 1996 e 2011.





**Figura 5. Fatia Percentual Real por Estado da Política de Bolsa e Fomento do CNPq.**

Fonte: <http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas> (acessado em 31/01/2014).

A análise desse gráfico nos ajuda a formular as primeiras questões sobre a dinâmica da política nesse período: o que motivou a diminuição da fatia percentual distribuída para os grupos de pesquisa do estado de São Paulo entre 1996 e 2001? Foi uma mudança consensualizada (termostática) como a primeira vista os dados sugerem? E a diminuição lenta da fatia dos grupos do Rio de Janeiro, como pode ser explicada?

Antes de iniciarmos essa análise é importante informar que a variação de 1% no orçamento da política nacional de bolsa e fomento que cabe aos grupos de um estado é bastante significativa. Esse valor correspondeu à cifra de R\$ 13 milhões do total distribuído por essa política no ano de 2009. Nesse mesmo ano, dez fundações de apoio à pesquisa estaduais (FAP's) tinham orçamento total menor que isso (incluindo a do Rio Grande do Sul). Para outras dez, esse valor correspondeu em média a 38% do seu orçamento. Em 2009, 1% do orçamento da política nacional de bolsa e fomento correspondeu a 1.8% do orçamento total da FAPESP, 4.4% do orçamento total da FAPERJ e 5.6% do orçamento total da FAPEMIG. Se considerarmos que a distribuição desses recursos é um jogo de soma zero entre os grupos das unidades da federação, a relevância de variações de 1% tem impacto considerável.

A análise utilizou o modelo de regressão da equação (2) observando-se os critérios resumidos na tabela-3. Fizemos isso para todos os estados, sendo que para o estado de São Paulo foram analisados dois períodos distintos: o que vai de 1996 até

2001, e o que vai de 2002 até 2011. Porque a inspeção visual no gráfico-5 mostra a ocorrência de dois regimes diferenciados nesses dois períodos. Para Pernambuco dividimos a análise também em dois períodos: o que vai de 1996 até 2002, e o que vai de 2003 até 2011. A justificativa para isso é a de que o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) nos dois mandatos de Lula da Silva foi dirigido quase unicamente por políticos com forte vinculação ao estado de Pernambuco (Eduardo Campos e Sérgio Resende). Queremos verificar como esse fato impactou a dinâmica de repartição do orçamento dessa política. Os dados da tabela-4 mostram os resultados da análise.

Modelo Analítico $\Delta P_{kt} = \alpha_1 + \alpha_2 F_{kt-1}^R + \varepsilon_i$	SP (1996-2001)	SP (2002-2011)	RJ	MG	RS	PE (1996-2002)	PE (2003-2011)
$\alpha_2$	-0.0618	-0.821	-0.107	-0.318	-0.343	-1.018	-0.619
$\alpha_1/\alpha_2$	5.38%	27.72%	15.09%	9.15%	9.22%	4.03%	4.47%
$p$	< 0.4	< 0.06	< 0.5	< 0.05	< 0.02	< 0.03	< 0.1
$\overline{F_{kt}^R}$	30.78% ( $\sigma = 1.242$ )	27.68% ( $\sigma = 0.387$ )	17.64% ( $\sigma = 0.335$ )	8.82% ( $\sigma = 0.156$ )	8.90% ( $\sigma = 0.172$ )	4.03% ( $\sigma = 0.092$ )	4.31% ( $\sigma = 0.161$ )
Resultado da Análise	Mudança Consensual	Regime Incremental	Mudança Consensual	Conflito	Conflito	Regime Incremental	Conflito

Tabela 4. Resumo análise da política de bolsa e fomento do CNPq por estados da federação.

A análise dos parâmetros confirma que durante o período de 1996 até 2001 houve uma diminuição da fatia percentual dos grupos do estado de São Paulo que, no entanto, ocorreu de forma consensual. Para compreender a lógica desse consenso devemos levar em conta dois fatores. O primeiro é que o PSDB era o partido que dirigia tanto o governo federal quanto o governo do estado de São Paulo. Por isso, seria esperado que houvesse o desinteresse de promover uma competição vertical acirrada protagonizada pelo CNPq e FAPESP. As duas agências tinham como presidentes cientistas oriundos de universidades paulistas: Carlos Henrique de Brito Cruz, presidente da FAPESP entre 1996 e 2002, era da UNICAMP, enquanto que José Galizia Tundisi, presidente do CNPq entre 1995 e 1999, era da USP, o que em tese facilitaria um possível entendimento sobre as cifras orçamentárias que seriam destinadas aos grupos beneficiários de São Paulo. O segundo fator que devemos levar em consideração é que treze fundações de apoio à pesquisa, das vinte e seis atuais, foram criadas entre

1990 e 2002. Portanto, liberar fatias percentuais do orçamento do CNPq seria ação estratégica importante para fazer frente aos cenários de competição vertical que se estabeleciam.

O estado de São Paulo ficava com mais de 36% do orçamento federal de bolsa e fomento em 1996, enquanto que em 2001, sua fatia era de 28%. A partir desse patamar, a análise mostra que o regime incremental se estabeleceu. A queda na participação dos grupos de São Paulo na partilha dos recursos de bolsa e fomento do CNPq não significou o sacrifício de seus interesses. A correlação de Pearson calculada para a série de variações percentuais do orçamento executado pela FAPESP e pelo CNPq, no estado de São Paulo, entre os anos de 1996 e 2002 é igual a -0.82 (correlação entre  $\Delta P_t$  da FAPESP e  $\Delta P_{SPt}$  do CNPq). Isso comprova o diagnóstico de que houve mudança consensual na política de bolsa e fomento do CNPq para o estado de São Paulo, talvez mais: houve coordenação de ações. A alta correlação negativa para as variações percentuais anuais executadas pela agência estadual e pela agência federal é uma evidência de que houve algum tipo de coordenação executiva entre a FAPESP e o CNPq para a implementação da política de bolsa e fomento no estado de São Paulo nesse período. A presença desse mecanismo de coordenação é ainda notório para o período do regime incremental que começa a partir de 2002. A correlação para a série de variações percentuais do orçamento entre os anos de 2006 e 2011 está apresentada mais adiante na tabela-5. A coordenação entre o CNPq e a FAPESP continuou ocorrendo ao longo dos dois governos de Lula da Silva.

A análise resumida pela tabela-4 informa que a mudança da política nacional de bolsa e fomento para os grupos do Rio de Janeiro ocorreu também sob consenso. Esses grupos são protagonistas históricos da política de c&t, em seu território está sediada parte considerável da infraestrutura de ciência e tecnologia do governo federal<sup>iii</sup>. Talvez por isso, o estado não dispunha de uma fundação de apoio à pesquisa própria. Grande parte dos institutos e centros de pesquisa do Rio de Janeiro mantinha vinculação formal com o CNPq, e ao que tudo indica, isso gerava atrito quanto à partilha de orçamento da agência federal com grupos de outros estados<sup>iv</sup>. Com a desvinculação entre as unidades de pesquisa do governo federal e o CNPq, emergiu o contexto que levou à criação da FAPERJ em 2002. Embora a fatia percentual dos grupos do Rio de Janeiro tenha caído de um patamar de mais de 20% para pouco mais de 15% entre 1996 e 2011, a criação da

FAPERJ praticamente dobrou em cada ano os recursos destinados ao pagamento de bolsa e fomento à pesquisa aos grupos do estado.

Para Minas Gerais e Rio Grande do Sul a análise concluiu que a partilha de recursos da política nacional de bolsa e fomento é realizada sob conflito. Isso indica que os grupos beneficiários da política nesses estados tentam aumentar a fatia percentual a eles destinada. O orçamento da FAPEMIG conseguiu ultrapassar o orçamento federal de bolsa e fomento que o CNPq executa no estado. Em 2006, conforme a tabela-5, o quociente entre o total de recursos dispendidos pelo CNPq e o orçamento executado pela FAPEMIG era de 1,05. A partir de 2007 esse índice tem se mantido abaixo da unidade, o que indica que o órgão estadual vem sustentando o esforço para satisfazer a demanda que o público dessa política apresenta. Esse aspecto respalda os interesses dos grupos locais em relação à política nacional, porque fortalece sua atuação na dinâmica competitiva da partilha daqueles recursos. No Rio Grande do Sul, a presença do orçamento federal é muito marcante. Os grupos desse estado pressionam o CNPq por mais recursos, os valores dos quocientes da tabela-5 mostram que a FAPERGS tem reagido a essa demanda aumentando a oferta de políticas para esse público, mas a presença dos recursos do órgão federal ainda é hegemônica.

	<b>MG</b>	<b>PE</b>	<b>RJ</b>	<b>RS</b>	<b>SP</b>
<b>2006</b>	1,05	10,11	-	12,87	0,47
<b>2007</b>	0,70	9,67	1,27	12,78	0,53
<b>2008</b>	0,64	3,05	0,97	23,27	0,47
<b>2009</b>	0,89	1,83	0,90	13,34	0,53
<b>2010</b>	0,84	2,57	0,84	6,51	0,55
<b>2011</b>	0,56	1,42	0,76	5,60	0,43
Correlação de Person - Orçamento executado pela FAP X Orçamento de bolsa e fomento do CNPq na UF	0,44	-0,29	0,85	0,56	-0,65

**Tabela 5. Quociente entre orçamento executado pelo CNPq na UF e orçamento total executado pela FAP. Correlação de Pearson entre a variação percentual da execução do CNPq na UF e a variação percentual no orçamento executado pela FAP.**

Por fim, vamos discutir o caso dos grupos beneficiários da política de bolsa e fomento do estado de Pernambuco. A constatação de que o regime de partilha para os grupos de Pernambuco era incremental no período entre 1996 e 2002, mas permeada pelo conflito entre 2003 e 2011 soa como uma surpresa, à primeira vista, quando consideramos que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação foi ocupado por ministros ligados a esse estado durante quase todo o período do governo Lula da Silva. Para analisar o caso de Pernambuco é necessário considerar que havia uma disputa política, durante o primeiro mandato de Lula da Silva, entre o líder do PSB em

Pernambuco, o então Deputado Federal Eduardo Campos, e o governador do estado Jarbas Vasconcelos. Campos foi ministro da Ciência e Tecnologia entre 2004 e 2006, quando foi eleito governador de Pernambuco. A presença de Campos no ministério contextualiza e oportuniza a competição vertical entre CNPq e FAPPEPE, o que favorece a oferta de recursos para os grupos locais e os torna mais capazes de competir pela política nacional.

Outro aspecto importante é que a presença de Eduardo Campos e posteriormente de Sérgio Rezende, professor da UFPE, no comando do MCTI (período que vai de 2004 até 2010), gera a oportunidade de abrir um conflito na arena decisória da política nacional que antes era somente encoberto. Nesse ponto, devemos lembrar que a partilha dos recursos da política nacional é um jogo de soma zero, mudanças rápidas nas fatias percentuais geram insatisfação e levam as instituições do subsistema a reagir, oferecendo resistência e configurando o conflito que detectamos. Os grupos de outros estados compõem as instituições nacionais de maneira formal e informal. Por exemplo, as decisões que avaliam o mérito de pesquisadores para a concessão de benefícios passam pelos Comitês Assessores do CNPq, formados por pesquisadores prestigiados de diferentes estados.

Importa observar que os grupos pernambucanos viveram a mesma experiência dos grupos paulistas no governo de Fernando Henrique Cardoso: entre 2007 e 2010 eles protagonizavam a política nacional e a política estadual de bolsa e fomento à pesquisa. Se associarmos esse fato à correlação negativa calculada para a série de variações percentuais do orçamento executado pela FAPPEPE e pelo CNPq, no estado de Pernambuco, entre os anos de 2006 e 2011 (igual a -0.29), percebemos que isso pode ser a causa que gera as condições para o início de um período de coordenação entre as duas agências.

### **Considerações Finais**

Nesse trabalho, vimos que os grupos sociais beneficiados por políticas focalizadas de excelência, na área de ciência e tecnologia, são protagonistas ativos de sua arena decisória. É possível que isso também ocorra em outras áreas de políticas públicas onde estão em jogo as disputas pelos fluxos e pelo estoque dos capitais simbólicos da estima social. O protagonismo político que detectamos implica na constituição de sistemas de interesses, de valores e de identidades sociais que ganham

autonomia nas dinâmicas de estabelecimento dos critérios de acesso aos benefícios imateriais que essas políticas geram. E é o próprio jogo da estima que define e alimenta as possibilidades de ocupação desses espaços simbolicamente relevantes para as identidades de grupo. Conhecê-los, descrevê-los empiricamente, revelá-los, é parte inseparável da tarefa dos que trabalham para combater as desigualdades ou de quem deseja ‘somente’ compreendê-las mais profundamente.

A filosofia do reconhecimento consegue prover elementos teórico-argumentativos capazes de enfrentar esses aspectos da micro-realidade. Porque nesses casos é exatamente disso que estamos tratando: de realidade local, no tempo e no espaço, obviamente conectada com as dinâmicas históricas mais amplas do capitalismo global, mas que se convenientemente influenciadas, pode tanto guardar o germe do imponderável quanto ‘somente’ resgatar da indignidade simbólica contingentes inteiros de populações que têm legado cultural e histórico, além de, aprofundando mais o dia a dia da micro-realidade, ter origem étnica bem definida.

Essas constatações são importantes quando nos confrontamos com argumentos que estigmatizam grupos sociais beneficiários de outras políticas focalizadas por razões que são próprias das características da política. No caso dos grupos beneficiários do Bolsa Família, suas preferências eleitorais têm sido caracterizadas por alguns autores como inscritas em um repertório de “vícios” que maculariam os procedimentos que conferem qualidade para as democracias contemporâneas. Esses argumentos refletem a natureza da desigualdade sistêmica que acompanha os beneficiários de políticas de transferência de renda: seu único mecanismo de manifestação de interesse político, seu único instrumento organizativo, que é a sua manifestação de preferência política por meio do voto, é maculada pelas vestes do vício cultural e político. É que não reconhecendo suas demandas, esses autores contribuem para o constrangimento de seus interesses e, como reforço da desigualdade, conduzem à desvalorização apriorística desses sujeitos (Mendonça, 2011).

A competição vertical, os consensos e conflitos evidentes nas políticas de Bolsa Pesquisa ocorrem devido à importância que os políticos conferem ao apoio de grupos sociais como professores universitários e estudantes. Eles compõem uma elite social que tem papel destacado na disseminação de ideias, avaliações e opiniões de elevado prestígio sobre governos, candidatos e partidos. É justamente o valor simbólico do

apoio desse setor que garante a manutenção do discurso e da ação política direcionada para a satisfação de seus interesses e para o aprofundamento de alianças políticas de todos os matizes ideológicos dentro da universidade brasileira. Mas o jogo político ambientado nessa arena, corroborado pela política mais ampla, gera a coesão social que se transpõe à heterogeneidade característica desses setores, encurtando distâncias políticas e ideológicas de tal forma que ali mesmo estão dadas suas condições de reprodução, que ocorrem como processo dinâmico de acúmulo de capital simbólico, de estima social, pelos mesmos grupos sociais localizados historicamente, mas também geograficamente e etnicamente, o que faz diferença nos momentos de constatação da realidade diária das desigualdades no país.

Vamos entender a estigmatização dos beneficiários do Bolsa Família como uma reação estrutural-sistêmica sustentadora de sua miséria emocional e política, causas que, segundo o argumento de Souza (2006), antecedem a sua miséria econômica. Porque a evidência de que outros grupos sociais são beneficiados por políticas públicas distribuidoras de recursos que são por eles apropriados de forma privada, e que em função delas esses grupos atuam politicamente, mas que por isso não sofrem algum tipo de constrangimento moral, normativo ou político é uma maneira de confirmar a ocorrência do desrespeito *honnethiano* dirigido aos beneficiários do Bolsa Família.

Por que não falar em uma focalização de segunda ordem dirigida ao público do Bolsa Família, que assegure oportunidades concretas de desenvolvimento de potencialidades de nível de excelência em campos de atuação como naqueles a que estão dirigidos os programas de Bolsa Pesquisa? Tratar isso como política pública é imperioso se considerarmos que o mercado já o faz, com resultados que se renovam continuamente, em áreas cuja lucratividade cobre com sobras os custos do esforço de busca ativa, como nas de entretenimento.

Esse aproveitamento de habilidades cognitivas de excelência, que o Brasil em sua etapa atual de desenvolvimento não deveria prescindir, poderia talvez impactar, em alguma medida, a dinâmica de renovação geracional dos empreendimentos organizados que atuam à margem do estabelecimento normativo institucional-legal e que causam externalidades negativas de todo tipo. O não reconhecimento de que esses empreendimentos são organizados, em sua origem, por sujeitos providos de habilidades cognitivas de excelência podem até ser uma boa tática repressiva destinada ao não

ufanismo de comportamentos desviados do mínimo aceitável para a coesão social. Mas para os dedicados às causas da pobreza e desigualdade brasileiras, seja atuando como titulares de poderes de governo seja atuando como titulares do poder de interpretação da realidade social, isso deveria ser considerado para a formulação de uma possível abordagem de impacto multidimensional.

### **Agradecimentos**

Agradeço aos valorosos comentários de Carlos Sávio Teixeira, da Universidade Federal Fluminense, e de Álvaro Bianchi e Daniela Mussi, da Universidade de Campinas.

### **Bibliografia**

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431 – 458, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Positive and negative feedback in politics. *Policy Dynamics*, p. 3-28, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 04, p. 1044-1074, 1991.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, v. 12, n. 24, p. 120-157, 2010.

BOULDING, Kenneth E. General systems theory—the skeleton of science. *Management Science*, v. 2, n. 3, p. 197-208, 1956.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. Verso, 2003.

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos morais. *São Paulo*, v. 34, p. 291, 2003.



HUNTER, W. e POWER, T. "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006". *Latin American Politics & Society*, v.49, p. 1-30, 2007.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; TRUE, James L. Policy Punctuations: US Budget Authority 1947-1995. **Journal of Politics**, v. 60, p. 1-33, 1998.

LICIO, Elaine Cristina; RENNÓ, Lucio R.; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, v. 15, n. 1, p. 31-54, 2009.

MENDONÇA, R. F. Recognition and Social Esteem: A Case Study of the Struggles of People Affected by Leprosy. *Political Studies*, v. 59, n. 4, pp. 940-958, 2011.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 269-301, 2008.

SOUZA, Jessé. **Invisibilidade da desigualdade brasileira**. Editora UFMG, 2006.

WILDAVSKY, Aaron B. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown, 1964.

WLEZIEN, Christopher; SOROKA, Stuart N. Political Institutions and the Opinion–Policy Link. **West European Politics**, v. 35, n. 6, p. 1407-1432, 2012.

WLEZIEN, Christopher. The public as thermostat: Dynamics of preferences for spending. **American Journal of Political Science**, p. 981-1000, 1995.

---

$$\Delta P_{kt+1} = \frac{F_{kt}^I - F_{kt}^R}{\Delta T} + \frac{(F_{kt}^P - F_{kt}^I)(F_{kt}^P - F_{kt}^R)}{\Delta T^2} + \varepsilon_t$$

---

$$ii \Delta P_{kt} = \alpha_1 + \alpha_2 F_{kt-1}^R + \varepsilon_i$$

iii Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, Instituto de Matemática Pura e Aplicada, Observatório Nacional, Laboratório Nacional de Computação Científica, Museu de Astronomia e Ciências Afins e Instituto Nacional de Tecnologia, atualmente ligados ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Estão ainda localizados no Rio de Janeiro o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, ligado ao Ministério da Indústria e Comércio Exterior e o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobras, além da sede da Fundação Osvaldo Cruz que hoje possui modalidades próprias de enquadramento de bolsas do CNPq (*pesquisador visitante FIOCRUZ, pós-doutorado FIOCRUZ, etc.*).

iv Em entrevista à Edição 39 da Revista FAPESP, em janeiro de 1999, Bresser Pereira afirma que “*é o CNPq que financia instituições de pesquisa. Quando ele tem dentro dele próprio instituições de pesquisa, é como colocar a raposa dentro do galinheiro (página 8)*”.