

“VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADA NO BRASIL E NO MÉXICO”

Este trabalho procura investigar a *dimensão simbólica* do processo de políticas públicas, por meio da análise das *Visões de Proteção Social* (VPS) relacionadas aos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC) no Brasil e no México. Os referenciais empíricos utilizados foram: o *Programa Bolsa Família* (PBF), no Brasil, e o *Programa Oportunidades* (PO), no México. A investigação se restringe ao nível central da administração pública nos dois países e abrange um recorte temporal de seis anos, no caso do PBF (2003-2009) e do PO (2002-2008).

A primeira parte desta introdução discute os *Sistemas de Proteção Social* (SPS) e os PTRC no Brasil; a segunda parte faz o mesmo para o caso do México; a terceira parte apresenta as categorias analíticas utilizadas na investigação empírica; a quarta parte aponta o enfoque metodológico do trabalho, justifica a escolha do tema e do objeto de investigação e explicita as questões e hipóteses das quais se partiu, além de explicar a estratégia e a metodologia de investigação empregadas.

1 Sistemas de Proteção Social e Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil

O objetivo desta seção é apresentar brevemente o SPS brasileiro e relatar a experiência do país com o modelo PTRC, e, especificamente, com o PBF. O Brasil é um país de desenvolvimento econômico médio¹, com alta incidência de pobreza² e alto nível de desigualdade de renda. De acordo com a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), de 2007³, aproximadamente 30,3% da população se encontra em situação de pobreza e 11,5% em situação de extrema pobreza. Porém, esses percentuais declinaram entre 2001 e 2007 devido ao crescimento substancial da renda dos mais

¹ O Brasil é o quinto país mais populoso (tem quase 190 milhões de habitantes) e a nona maior economia do mundo. Com um PIB per capita de USD \$ 11,9, o que o coloca na 65ª posição neste *ranking* (estimativas de 2007)

² Medida pelo percentual de pessoas pobres.

³ Publicada em 18 de setembro de 2008.

pobres⁴. A desigualdade no Brasil também teve evolução favorável entre 2001 e 2007. De acordo com a PNAD 2007, nesse período, o *coeficiente de Gini* do país caiu 7%, passando de 0,593 para 0,552. No entanto, a desigualdade na distribuição da *renda per capita* no Brasil permanece extremamente elevada. A parcela da renda apropriada pelos 10% mais ricos representa mais de 40% da renda total, ao passo que a fatia apropriada pela metade mais pobre da população representa 15% (IPEA, 2008, p. 3). O país também sofre com a desigualdade de gênero e de raça⁵.

Segundo Fleury (2004), o sistema de proteção social construído no Brasil, dos anos 1930 aos anos 1980, combinava as modalidades de *seguro social* e de *assistência social*. Na primeira modalidade, relacionada às áreas da previdência e saúde, os benefícios eram vinculados a contribuições prévias e vistos como privilégios. A diferenciação de prestações por categoria ocupacional tornava o sistema de seguro social fragmentado e hierarquizado. Para Santos (1979), essa modalidade de proteção social deu origem à *cidadania regulada*, um tipo de relação entre Estado e sociedade na qual o reconhecimento de direitos sociais é condicionado à inserção do indivíduo no mercado de trabalho e a seu posicionamento na estrutura produtiva.

Já a modalidade de assistência social era reservada aos segmentos da população sem vínculos trabalhistas formais, consistindo em ações emergenciais e pontuais realizadas a partir de uma perspectiva “caritativa e reeducadora”, devido à associação da pobreza a desvios comportamentais e disfunções sociais. Segundo Fleury (op.cit.), a modalidade assistencial combinava trabalho voluntário e intervenções do poder público e se caracterizava por uma estrutura institucional frágil, fragmentada e descoordenada. Para Santos (op.cit.), essa modalidade deu origem a uma relação de *cidadania invertida*, na qual o indivíduo precisa provar que fracassou em obter bem-estar no mercado para se habilitar a receber proteção social do Estado. Nesse contexto, o acesso a bens e

⁴ Enquanto a renda média nacional cresceu 2,5% ao ano, nesse período; a renda dos 10% mais pobres cresceu 7% e a renda dos 10% mais ricos cresceu 1%. Entre 1990 e 2005, a pobreza na América Latina caiu 8,5 pontos percentuais e, no México, 12,2 pontos percentuais. No Brasil, entre 2002 e 2007, a pobreza caiu 10,2 pontos percentuais (IPEA, 2008, p. 13).

⁵ De acordo com Pinheiro et al. (2008), mulheres e negros sofrem discriminação no mercado de trabalho, e a incidência de pobreza e extrema pobreza é muito maior nas populações de pretos e de pardos, apesar da expressiva redução da proporção de pobres nesses grupos, entre 1996 e 2007.

serviços sociais não é fundamentado em relações de direito, pois se realiza por meio de medidas compensatórias e estigmatizantes (FLEURY, 1997).

Nos anos 1980, a questão social se integra à pauta de reivindicações das forças políticas e sociais que lutavam pela redemocratização do país. Esse movimento culmina na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, na qual houve forte demanda pelo reconhecimento de direitos sociais básicos e pela ampliação da cidadania dos brasileiros. A Constituição de 1988 representou uma mudança no paradigma de proteção social brasileiro, ao propor a substituição do modelo dual anteriormente vigente por um *modelo de seguridade social* de tipo *beveridgiano*⁶. O texto constitucional consagra os seguintes princípios: *universalização* dos serviços sociais básicos; *descentralização* de competências e recursos da União para estados e municípios; garantia de *fluxos contínuos de recursos* para a área social e *controle social* sobre as ações do governo⁷ (FLEURY, 2004; SILVA e SILVA, 2004).

O modelo de seguridade social da Constituição de 1988 transformou a previdência, a saúde e a assistência em direitos sociais universais dos cidadãos brasileiros, rompendo com a noção de cobertura restrita a categorias profissionais ou a setores pauperizados da população. O texto constitucional estabelece, ainda, o dever do Estado de garantir tais direitos e regular a provisão privada de serviços sociais. Além disso, flexibiliza-se o vínculo entre contribuições e benefícios nas políticas de seguridade social, que passam a ser norteadas pelo critério da necessidade.

No entanto, Fleury (op.cit.) salienta que o modelo constitucional foi aplicado mais na saúde e na assistência do que na previdência. Para ela, a seguridade social ficou “inconclusa” devido ao fato de o *Orçamento da Seguridade Social* (OSS) nunca ter sido implementado⁸. Apesar disso, o modelo de Seguridade Social permaneceu como norteador de movimentos e lutas sociais pela defesa dos direitos sociais universais. Por

⁶ A esse respeito, ver Capítulo 1.

⁷ O capítulo da *ordem social* da Constituição Federal de 1988 trata da seguridade social, que abrange os seguintes setores: saúde, previdência, assistência social, educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família, criança, adolescente, idoso e índios.

⁸ Para Vianna (2003), a seguridade social não tem existência formal, administrativa ou financeira após a legislação ordinária setorial e a especialização das fontes de financiamento de cada setor.

outro lado, há autores para quem o modelo da Seguridade Social inviabiliza financeiramente a previdência, razão pela qual não deve ser mantido e muito menos ampliado (VELLOSO, 1999).

Nos anos 1990, período de ascensão do “consenso neoliberal”, as prioridades passaram a ser a retirada do Estado na economia, o “enxugamento” da máquina administrativa, o aumento da eficiência da gestão pública e a redução dos investimentos sociais⁹. Nessa conjuntura, a reforma social entrou na agenda política do país, “atropelando” os esforços de normatização e institucionalização da seguridade social (FLEURY, op.cit. p. 118). As consequências desse processo teriam sido “a desresponsabilização do Estado pela proteção social e a residualização da política social, que passa a se limitar a ações focalizadas na extrema pobreza, superpostas, descontínuas, insuficientes e sem controle social.” (SILVA e SILVA, 2004, p.26-27).

Para grande parte da literatura, os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) representaram o auge do projeto reformista neoliberal. No primeiro mandato, as ações de proteção social foram parcialmente transferidas para o “setor público não-estatal”. A iniciativa mais emblemática nesse sentido foi o *Programa Comunidade Solidária* (PCS), instituído em 1º de janeiro de 1995¹⁰. De acordo com Fleury (2004), a política de assistência social do governo FHC “reintroduziu o princípio da filantropia como organizador da ação social”, fragmentou a área de assistência, substituiu a “política social” por “projetos sociais” focados na pobreza, e restringiu o alcance dos direitos de cidadania.

No segundo mandato, com a aproximação das eleições presidenciais, o governo FHC lançou o *Projeto Alvorada*, em 2000, e a *Rede de Proteção Social*, em 2001. O objetivo do Projeto Alvorada era “elevar a qualidade de vida das famílias mais carentes, reduzir

⁹ Para Silva e Silva (2004, p. 25), a provisão pública do bem-estar social é colocada em xeque por meio de uma “política conservadora de destituição de direitos e da erosão do caráter público da demanda por direitos”.

¹⁰ O PCS é considerado uma iniciativa “neoliberal” que usava a “ideologia da solidariedade e da parceria” para justificar a desresponsabilização do Estado pela garantia dos direitos sociais e o discurso da equidade e da eficiência para justificar a focalização nos extremamente pobres. O PCS representaria a nova roupagem do “primeiro-damismo” (DEMO, 2001).

as desigualdades sociais e proporcionar ao cidadão oportunidades de trabalho e acesso a bens e serviços para o bem-estar e a dignidade da pessoa humana” (Silva e Silva, 2001, p. 27). Esse projeto direcionava 17 programas do governo federal a 2.361 municípios em 23 estados com *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)* menor ou igual a 0,500, além dos municípios da *Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE)*. Planejou-se ainda a criação dos *Portais do Alvorada* nos municípios atendidos, que serviriam como porta de entrada da população aos programas do governo federal (BRASIL, 2002).

A partir de 2001, o governo FHC passou a apresentar as ações para a pobreza e extrema pobreza como parte de uma *Rede de Proteção Social* que compreendia programas da assistência social, programas setoriais de transferência de renda, programas de seguro social e programas voltados para o agricultor familiar¹¹. O governo FHC se referia a essa rede como a mais significativa e abrangente redistribuição de renda em favor dos pobres realizada pelo Estado brasileiro em toda a história do país. Os programas setoriais de transferência de renda eram o carro-chefe da estratégia de proteção social dos “tucanos” (BRASIL, 2002).

Desde 1997, havia a intenção de implantar “programas de garantia de renda mínima vinculados à educação” no governo federal¹², o que aconteceu apenas em 2001, com a criação do *Programa Bolsa Escola (PBES)*¹³. Nesse mesmo ano, foram criados diversos outros programas de transferência de renda, como o *Programa Bolsa Alimentação*

¹¹ A *Rede de Proteção Social* do governo Fernando Henrique Cardoso era composta pelos seguintes programas: *Abono Salarial PIS/PASEP*, *Agente Jovem*, *Auxílio-Gás*, *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*, *Bolsa Alimentação*, *Bolsa Escola*, *Bolsa Qualificação*, *Bolsa Renda*, *Programa Sentinela*, *Garantia Safra*, *Renda Mensal Vitalícia (RMV)*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, *Previdência Rural*, *Serviço de Ação Continuada (SAC)* e *Seguro-Desemprego*.

¹² Segundo Suplicy (2002), em 1995 e 1996, já havia projetos de lei na Câmara Federal e Senado, propondo programas de renda mínima associada à educação. Esses projetos teriam inspirado a Lei n.º 9533, de 10 de dezembro de 1997, autorizando o governo federal a subsidiar 50% dos gastos dos municípios com programas de renda mínima associados a ações socioeducativas. Em 1999, poucos municípios haviam criado programas desse tipo, e os que os criaram concediam benefícios muito baixos à população.

¹³ Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, que cria o *Programa Bolsa Escola federal* (Lei José Roberto Magalhães Teixeira).

(PBAL)¹⁴, com a justificativa de que cada setor ou órgão deveria associar as transferências à sua missão institucional. Parte dos recursos para tais programas vinha do *Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza*, aprovado em junho de 2001. Em 2002, havia cerca de sete iniciativas desse tipo em execução: PBES, PBAL, *Auxílio-Gás*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), *Bolsa Renda*, *Agente Jovem* e *Bolsa Qualificação*¹⁵. Para Silva e Silva (2001), as iniciativas assistenciais do governo FHC não atuavam sobre causas da pobreza, não articulavam a política econômica e a política social e distorciam o princípio da focalização, fragmentando o atendimento à pobreza. Diversos outros autores têm visão semelhante do período 1995-2002, como Sposati (1997) e Demo (1997), para quem a proliferação de programas para a concessão de “mínimos sociais” teria transformado cidadãos em meros “bolsistas”.

O primeiro governo Lula (2003-2006) se inicia com a promessa de priorizar os mais pobres por meio do *Programa Fome Zero* (PFZ), apresentado desde a campanha presidencial como o carro-chefe da área social. No entanto, as dificuldades enfrentadas pelo PFZ levaram o presidente Lula a determinar, ainda no início de 2003, a unificação dos programas federais de transferência de renda, processo que resultou na criação do *Programa Bolsa Família* (PBF). Sem dúvida, a marca do governo Lula na área social será o PBF, apesar de as áreas de assistência social e de *segurança alimentar e nutricional* também terem sido fortalecidas no atual governo¹⁶. A criação do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), em 2004, foi fundamental para o processo de institucionalização das políticas de proteção social, apesar de também ter contribuído para explicitar e exacerbar os conflitos entre elas.

Atualmente, a *Agenda Social* do Governo Lula se estrutura em torno de cinco eixos: redução das desigualdades, educação, saúde, juventude, direitos de cidadania, cultura e

¹⁴ *Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação)*, instituído pela Medida Provisória n.º 206-1, de 6 de setembro de 2001.

¹⁵ O *Programa Auxílio-Gás* foi instituído pelo Decreto n.º 02, de 24 de janeiro de 2002, e o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), regido pela Portaria MPAS/SEAS n. 458, de 04 de outubro de 2001.

¹⁶ Houve avanços significativos na normatização e gestão da política de assistência social, retomando a trajetória iniciada na Constituição de 1988 e interrompida no governo anterior. A área de SAN também comemorou a sanção da Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, denominada *Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional* (LOSAN), que cria o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

segurança pública. O primeiro eixo abrange o PBF, a geração de oportunidades para as famílias pobres, a segurança alimentar e nutricional, os serviços socioassistenciais e o programa *Territórios de Cidadania*. Nota-se ainda que o eixo dos direitos de cidadania passa a ser definido a partir de determinados públicos-alvo, e não mais de setores de atuação estatal, o que explica porque educação, saúde, cultura e segurança pública aparecem como eixos separados (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2008).

1.1 Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil: o Programa Bolsa Família¹⁷

O diagnóstico da fragmentação, superposição e desarticulação dos programas federais de transferência de renda se disseminou ainda na era FHC e já constava do programa de governo do *Partido dos Trabalhadores* (PT), em 2002. O relatório do *Grupo de Transição* para o governo Lula recomendava a unificação da gestão desses programas (FONSECA, 2002). No entanto, diversas razões impediram que essa medida fosse tomada no início de 2003. A aposta inicial do presidente Lula era no *Programa Fome Zero* (PFZ)¹⁸, que seria implementado pelo recém-criado *Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome* (MESA). Além disso, a força da marca Bolsa Escola entre atores de todos os matizes ideológicos dificultava a extinção desse programa¹⁹.

Por isso, o presidente Lula mantém os programas de transferência de renda do governo FHC e ainda cria mais um: o *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAAL),

¹⁷ Seção baseada nas informações sobre o PBF em 2008, contidas no site do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS) e em registros das reuniões da *Câmara de Política Social* (CPS) e do grupo de trabalho encarregado da formulação do PBF, do qual participei como funcionária pública federal em exercício na Casa Civil, naquela época.

¹⁸ O PFZ era a nova versão do *Projeto Fome Zero*, formulado pelo *Instituto de Cidadania*. A esse respeito, ver Capítulo 4.

¹⁹ Segundo Suplicy (2002), os economistas do PT preferiam os programas do tipo Bolsa Escola aos de programas de renda mínima; além disso, os programas vinculados à educação também contavam com o apoio da mídia e de organismos internacionais, como a UNICEF, a UNESCO e a OIT.

conhecido como *Cartão Alimentação*²⁰. Apesar das negativas do MESA, disseminou-se a idéia de que o Cartão Alimentação era a única parte do PFZ que havia saído do papel²¹. Além disso, houve uma avalanche de críticas à implementação do Cartão Alimentação.

Logo ficou claro para a cúpula do governo Lula que era preciso apresentar rapidamente uma nova estratégia para a área social. Essa discussão foi feita na *Câmara de Política Social* (CPS)²² do Conselho de Governo, criada em 1996 e reformulada em maio de 2003. A partir de fevereiro daquele ano, houve uma série de reuniões para levantamento de informações sobre as ações sociais do governo federal. Em março, foi criado um grupo de trabalho para coordenar a elaboração do diagnóstico e da proposta de integração das ações sociais federais, formado pela Assessoria Especial do Presidente, Casa Civil, *Ministério do Planejamento* (MP) e pelo Secretário-Executivo do extinto *Ministério da Assistência e Promoção Social* (MAPS).

Após cerca de seis meses de discussão no governo federal e pouco mais de dois meses de negociação com os governos estaduais e municipais, o PBF foi finalmente lançado. Dois aspectos da formulação do programa merecem destaque: seu caráter de deliberação coletiva (apesar do ponto de partida ter sido a decisão política de unificar os programas federais de transferência de renda) e o fato do modelo PTRC ter sido considerado “dado” desde o princípio. O propósito do grupo de trabalho era chegar a um desenho do novo PTRC que não acirrasse as disputas entre as áreas que ganhavam e perdiam com o novo programa. Além disso, era preciso apresentar, o mais rapidamente possível, uma iniciativa que neutralizasse as críticas ao PFZ e mostrasse que o governo estava cumprindo seus compromissos de campanha.

²⁰ Criado em fevereiro de 2003, o *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAA) ou *Cartão Alimentação* (Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003,) era um programa de transferência de renda do tipo *Cupom Alimentação*, inspirado no programa *Food Stamps* norte-americano. A esse respeito, ver Capítulo 4.

²¹ O PFZ era extremamente abrangente e ambicioso, mas apenas algumas de suas ações alcançaram visibilidade, como o Cartão Alimentação, a mobilização social para doações e a algumas ações de segurança alimentar e nutricional de menor escala. O programa foi concebido como uma estratégia transversal que abrangia ações setoriais como o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) do *Ministério do Desenvolvimento Agrário* (MDA) e algumas modalidades do *Programa de Incentivo à Agricultura Familiar* (PRONAF).

²² Decreto n.º 4.714, de 30 de maio de 2003.

O PBF foi lançado em outubro de 2003, reunindo os seguintes programas: *Cartão Alimentação*, *Bolsa Escola (PBES)*, *Bolsa Alimentação (PBAL)* e *Auxílio-Gás*. O programa se insere no eixo “Cidadania e Inclusão Social” do *Plano de Planejamento Anual 2008-2011*²³ e faz parte do *Fome Zero*²⁴. Atualmente, o governo federal atribui três objetivos ao PBF, como mostra o texto abaixo:

O PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; a coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (MDS, 2008, p. 1 grifos nossos).

A fome, a pobreza e a vulnerabilidade são os problemas que o PBF procura enfrentar. Contudo, o objetivo principal do programa é a superação da pobreza (definida implicitamente como privação de rendimentos), dado que a fome é considerada uma consequência da situação de pobreza. No curto prazo, a pobreza pode ser “aliviada” por meio das transferências de renda, mas o mais importante seria buscar sua “superação” por meio do exercício de direitos sociais básicos nas áreas de educação e saúde, que contribuiriam para a ruptura do “ciclo intergeracional de pobreza”.

O *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)* é responsável pela implementação do PBF, por meio da *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)*²⁵. No governo federal, outros atores que participam do programa são: os ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS) e a *Caixa Econômica Federal*

²³ O programa é apresentado como “um dos principais instrumentos para o combate à pobreza, o fortalecimento da cidadania, a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades no Brasil. Ao lado das políticas públicas de educação, saúde, previdência, assistência social, segurança alimentar e nutricional, os programas de transferência de renda e, em particular, o PBF, visam ampliar os níveis de proteção social e as oportunidades para os segmentos historicamente excluídos do acesso a direitos, bens e serviços que garantem condições dignas de vida” (Brasil, 2008, p. 101).

²⁴ Segundo a formulação de 2005, o FZ “visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.” (MDS, 2008).

²⁵ O arranjo institucional do PBF foi definido pela Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004.

(CAIXA), agente operadora e pagadora do PBF²⁶. Os outros níveis de governo e, em particular, os municípios, têm papel fundamental na execução do PBF, principalmente por meio das respectivas secretarias de educação, saúde e assistência social.

O PBF atende atualmente a cerca de 11 milhões de famílias²⁷ em todos os municípios brasileiros, com um investimento de recursos orçamentários da ordem de 10,5 bilhões, em 2008 (cerca de 0,41% do PIB). O público-alvo do programa são famílias²⁸ em situação de pobreza, com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00, e extrema pobreza, com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00²⁹. No início de 2009, anunciou-se que a renda máxima das famílias elegíveis será alterada para R\$ 137,00. Para ingressar no programa, essas famílias devem ser incluídas no *Cadastro Único para Programas Sociais* (CadÚnico)³⁰, instrumento de coleta de dados e informações que busca identificar todas as famílias pobres existentes no país.

Nem todas as famílias incluídas no CadÚnico são elegíveis para o PBF, dado que os municípios devem cadastrar todas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, renda superior à definida pelo programa. Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento do PBF naquele território³¹. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no PBF a cada mês, considerando o teto de cobertura programa, que, como mencionado, foi atingido em 2006 e será expandido em cerca de 1,3 milhão de famílias, em 2009. O critério principal

²⁶ A CAIXA gerencia as informações do cadastro dos beneficiários do programa e as informações relativas à folha de pagamento, tendo ainda papel fundamental no acompanhamento das condicionalidades do PBF.

²⁷ A evolução das metas físicas do PBF foi a seguinte: em 2003, 3,6 milhões de famílias (32% da meta); em 2004, 6,5 milhões de famílias (58% da meta); em 2005, 8,7 milhões de famílias (77% da meta); e em 2006, 11,1 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros (100% da meta) (MDS, 2008)

²⁸ A unidade de atenção do PBF são as famílias, definidas pela Lei 10.836/2004 como “unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoa que com ela possua laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros”.

²⁹ De acordo com a Lei n.º 10.836/2004 e o Decreto n.º 5.749, de 11 de abril de 2006.

³⁰ Criado pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001 e regulamentado pelo Decreto n.º 6.135, de 36 de junho de 2007.

³¹ Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), que tem como referência os dados do Censo de 2000 e da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), de 2004, ambos do *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE). Em 2009, os mesmos institutos elaboraram a atualização da estimativa de famílias pobres com base na PNAD 2007.

é a renda *per capita* da família, sendo que famílias com menor renda têm prioridade de inclusão no programa (MDS, 2008).

O PBF tem três tipos de benefícios: o *Básico*, o *Variável* e o *Variável Vinculado ao Adolescente*. O *Benefício Básico*, de R\$ 62,00, é pago às famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 60,00 por pessoa), a despeito da composição familiar. O *Benefício Variável*, de R\$ 20,00 (vinte reais), é pago às famílias extremamente pobres e pobres (com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa) que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 60,00. O *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente*, de R\$ 30,00, é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 60,00.

Os benefícios do PBF variam de R\$20,00 a R\$182,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. As famílias extremamente pobres podem receber benefícios de R\$ 62,00 a R\$ 182,00, e as famílias pobres, benefícios de R\$ 20,00 a R\$ 120,00. Atualmente, o valor médio dos benefícios é de cerca de R\$ 85,50. O pagamento das parcelas do PBF é feito por meio de uma rede coordenada pela CAIXA, agente operador e pagador do programa, que abrange agências ou postos de atendimento bancário da CAIXA, casas lotéricas, correspondentes bancários e terminais de autoatendimento.

O PBF condiciona a transferência de renda ao cumprimento pelas famílias de uma *Agenda de Compromissos*, referente à demanda por serviços de educação, saúde e, mais recentemente, assistência social. Conhecidos como *condicionalidades*, esses compromissos são: manter a frequência escolar de crianças e adolescentes e cumprir a programação de “cuidados básicos em saúde” para grupos vulneráveis, como crianças, gestantes e nutrizes. As condicionalidades em assistência social foram instituídas a partir da incorporação ao PBF dos beneficiários do PETI, a partir de 2006, e consistem no acompanhamento das ações socioeducativas para crianças retiradas do trabalho infantil.

Quadro 1 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família, em 2008

Condicionalidades do PBF	
Educação	Frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos
Saúde	Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.
Assistência Social	Acompanhamento de ações sócioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

Fonte: MDS, 2008.

A partir de 2005, houve uma inflexão no discurso do PBF sobre as condicionalidades, a exemplo do que aconteceu com a maioria dos PTRC latino-americanos. O termo “*corresponsabilidades*” passou a ser usado para enfatizar que o poder público compartilhava com as famílias beneficiárias do PBF os esforços de superação da pobreza. O discurso da corresponsabilidade procura equilibrar os lados da oferta e da demanda de serviços sociais universais que, supostamente, criam condições para a saída da pobreza. Além disso, esse discurso salienta o caráter público da relação entre o Estado e as famílias beneficiárias do PBF, reforçando o conceito de cidadania e os princípios da transparência e da prestação de contas à sociedade. Esses são os fundamentos da *Matriz de Responsabilidades* do PBF, que estabelece compromissos para todos os agentes públicos e privados envolvidos na implementação do programa.

De acordo com a *Coordenação Nacional do PBF* (CNPBF), “o objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias”. Sob esse prisma, o poder público assume novas responsabilidades além da oferta de serviços em quantidade e qualidade suficientes. Caberia ao Estado abordar diretamente as famílias que não cumpriram seus compromissos, identificar os motivos

que as levaram a isso e atendê-las de forma diferenciada. A quebra do contrato com o programa seria indicativa do grau vulnerabilidade dessas famílias³².

No governo federal, o acompanhamento das condicionalidades é atribuição conjunta do MDS, do MEC e do MS, e, nos governos municipais, das áreas de assistência social, saúde e educação. O registro das informações é feito pelos gestores municipais do PBF, em sistemas informatizados específicos para cada área, semestralmente na saúde, e bimestralmente na educação e assistência social³³. As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a “sanções gradativas” que vão desde a advertência, passando pelo bloqueio, suspensão e podendo chegar ao cancelamento do benefício, se o descumprimento for registrado em cinco períodos consecutivos³⁴.

O PBF também procura direcionar os beneficiários a *programas complementares* que visam contribuir para o desenvolvimento das capacidades das famílias pobres e para a ampliação de seu potencial de geração de trabalho e renda³⁵. A demanda por esses programas existe desde 2003, mas se fortaleceu a partir de 2006 e atingiu o ápice nos dois anos seguintes. A SENARC aborda a questão de duas formas: identificando as contribuições que o PBF pode oferecer aos programas federais³⁶ e identificando programas federais que poderiam potencializar o impacto do PBF por meio de ações de

³² Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades seriam: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis; identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para seu acompanhamento (MDS, 2008).

³³ Respectivamente, *Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional* (SISVAN) (<http://sisvan.datasus.gov.br>), *Projeto Presença On-Line* (<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br>) e o *Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (SISPETI), em implantação.

³⁴ De acordo com a Portaria GM/MDS n. 551, de 09 de novembro de 2005, e regulamentações subseqüentes, as sanções relativas ao Benefício Variável Vinculado ao Adolescente incidem exclusivamente sobre a parcela do benefício total da família referente a tal benefício.

³⁵ De acordo com a CNPBF, “os programas complementares são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil -, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda.” (MDS, 2008).

³⁶ De acordo com a SENARC, o PBF pode contribuir fornecendo relatórios do CadÚnico com dados das famílias carentes, mobilizando os atores do programa para apoiar a implementação de outras iniciativas federais e apoiando o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação.

acesso ao conhecimento, ao trabalho e à renda, e de melhoria do nível de vida das famílias beneficiadas, particularmente no tocante a suas condições de moradia.³⁷

Até hoje o PBF não tem *regras de graduação* definidas. Na formulação do programa estabeleceu-se um prazo de dois anos para reavaliação das condições socioeconômicas das famílias³⁸, mas não foram estabelecidos prazos máximos de permanência no programa, nem estratégias de apoio às famílias egressas. Recentemente, a SENARC/MDS tem manifestado preocupação com o assunto, devido ao entendimento de que seria necessário “completar o desenho do PBF”. Em 2007 e 2008, foram discutidas alternativas nesse sentido, mas não se chegou a uma posição final.

O modelo de gestão do PBF se pauta por três princípios: *intersectorialidade, articulação federativa e controle e participação social*. A intersectorialidade é imprescindível na execução do programa e no direcionamento de ações complementares às famílias beneficiadas. Contudo, apesar de os avanços obtidos desde 2003, a falta de canais institucionalizados de interlocução ainda cria dificuldades à gestão do programa. A situação é melhor no que se refere à articulação federativa. Desde 2005, foi implantado um *modelo de gestão compartilhada* do PBF, com a formalização e regulamentação das atribuições e competências dos entes federados na gestão do programa³⁹.

Além disso, a adesão formal de Estados e municípios ao PBF foi condicionada à indicação de um gestor municipal e de uma *Instância de Controle Social* (ICS)⁴⁰;

³⁷ Como o Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF B), os programas de micro-crédito do BNB, o Programa Nacional do Biodiesel e o Programa Luz Para Todos, entre outros (MDS, 2008).

³⁸ De acordo com o artigo 21 do Decreto nº. 6392, de 12 de março de 2008, “a concessão dos benefícios do PBF tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias para receber tais benefícios ser obrigatoriamente revisada a cada período de dois anos”. O decreto tem dois efeitos: estabelece a validade de dois anos para as informações das famílias inscritas no Cadastro Único e determina a realização de um processo de revisão dos cadastros das famílias beneficiadas pelo PBF em 2009.

³⁹ De acordo com a Portaria GM/MDS nº. 555, de 11 de novembro de 2005.

⁴⁰ As ICS devem ser intersectoriais e ter participação paritária do governo e da sociedade civil. Essas instâncias têm papel de apoiar e fiscalizar a implementação do PBF, em parceria com o Poder Público

medidas importantes para o fortalecimento da gestão local do programa⁴¹. A assinatura do *Termo de Adesão* ao PBF é condição para que o município ou estado tenha acesso aos recursos financeiros para apoio à gestão do programa e do Cadastro Único⁴². (MDS, 2008). Outro aspecto da relação federativa é a articulação do PBF com programas estaduais e municipais de transferência de renda. Por meio de *Termos de Cooperação* específicos, são estabelecidos os termos da pactuação com o governo federal, que podem determinar a integração dos programas ou apenas a complementação do valor pago pelo PBF às populações atendidas em cada ente federado.

O programa conta, ainda, com uma *Rede Pública de Fiscalização*⁴³ e com vários sistemas de controle e monitoramento de seus componentes de gestão, como a concessão de benefícios, o controle das condicionalidades e a fiscalização, por exemplo. Finalmente, o PBF é objeto de avaliações internas⁴⁴ e externas. Especialistas, instituições de pesquisa e organismos de cooperação multilateral têm realizado estudos sobre o impacto do programa, salientando aspectos, como: o grau de focalização do PBF, suas contribuições para a redução da pobreza e da desigualdade, seu impacto na garantia de segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias e no “empoderamento” das mulheres (MDS, 2005c; MDS, 2007).

Os cinco anos de existência do PBF podem ser divididos em pelo menos três etapas: o período 2003/2004, marcado pela rápida expansão da cobertura; o período 2005/2006, marcado pela regulamentação e aperfeiçoamento da gestão do programa; e o período 2007/2008, marcado pela intenção de “completar o desenho do PBF” e de abrir “portas de saída” do programa e da pobreza para as famílias beneficiárias. Esses períodos

municipal, nos termos do Decreto 5.209/2004 e da Instrução Normativa SENARC n.º 01, de 20 de maio de 2005.

⁴¹ A Portaria GM/MDS n.º 246, de 20 de maio de 2005, regulamenta a adesão dos municípios ao PBF. A Portaria GM/MDS n.º 360, de 12 de julho de 2005, regulamenta a adesão dos estados ao programa.

⁴² O *Índice de Gestão Descentralizada* (IGD), criado pela Portaria GM/MDS n.º 148, de 27 de abril de 2006, e o *Índice de Gestão Descentralizada Estadual* (IGDE), criado pela Portaria GM/MDS n.º 76, de 06 de março de 2008, são indicadores que medem a qualidade da gestão municipal do PBF. Com base neles, o MDS repassa recursos aos municípios e estados para apoio à gestão do programa.

⁴³ A Rede Pública de Fiscalização foi criada em janeiro de 2005 para fortalecer o controle da execução do programa por meio de parcerias com os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, a *Controladoria-Geral da União* (CGU) e o *Tribunal de Contas da União* (TCU).

⁴⁴ Geralmente a cargo da *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação* (SAGI) do MDS.

também podem ser caracterizados a partir da intensidade, do conteúdo e do tom da cobertura do programa pela mídia (LINDERT, 2008). O biênio 2003-2004 foi marcado pelas críticas ao Cadastro Único e à interrupção do monitoramento das condicionalidades; o biênio 2005-2006 se notabilizou pelo “clima de campanha” devido às eleições municipais, e o biênio 2007-2008, pelas críticas à elevação do valor dos benefícios do PBF e a expansão de seu público-alvo (jovens de 15 a 17 anos)⁴⁵.

2 Sistema de Proteção Social e Programas de Transferência de Renda Condicionada no México

O México tem cerca de 108 milhões de habitantes, o que o torna o segundo país mais populoso da América Latina⁴⁶. Como o Brasil, trata-se de um país de desenvolvimento econômico médio, com alto nível de desigualdade de renda e alta incidência de pobreza⁴⁷. O México emprega três conceitos de pobreza monetária⁴⁸, considerando a renda per capita como principal indicador de bem-estar: a *pobreza alimentar*, a *pobreza de capacidades* e a *pobreza de patrimônio*⁴⁹. Os mexicanos em situação de pobreza alimentar e de capacidades são os públicos-alvo dos *Programas de Combate à Pobreza* (PCP) e dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC).

⁴⁵ Outros temas que chamaram a atenção da mídia, em 2008, foram os vieses de cobertura e os erros de exclusão do PBF, o “mau-uso” dos recursos do programa, o suposto aumento da evasão escolar entre os beneficiários, o uso eleitoral do PBF e a precariedade do acompanhamento das condicionalidades em saúde.

⁴⁶ O México é uma república federal presidencialista e democrática. Por 71 anos, o *Partido Revolucionário Institucional* (PRI) ocupou o poder no país; em 2000, Vicente Fox Quesada, do *Partido da Ação Nacional* (PAN) venceu as eleições presidenciais, e, em 2006, Fernando Calderón Hinojosa, outro candidato do PAN, foi eleito para um mandato de seis anos de governo.

⁴⁷ Medida pelo percentual de pessoas pobres.

⁴⁸ De acordo com a *Ley General de Desarrollo Social*, de 20 de janeiro de 2004, cabe ao *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), órgão descentralizado da Administração Pública Federal, estabelecer os critérios para conceituação, identificação e mensuração da pobreza, a partir das informações do *Instituto Nacional de Geografía y Estadística* (INEGI).

⁴⁹ A *pobreza alimentar* se refere aos domicílios cuja renda per capita é menor do que o necessário para cobrir as necessidades de alimentação correspondentes aos requerimentos estabelecidos na cesta alimentar INEGI - CEPAL. A *pobreza de capacidades* se refere aos domicílios cuja renda per capita é menor do que o necessário para cobrir o padrão de consumo básico de alimentação, saúde e educação. A *pobreza de patrimônio* se refere aos domicílios cuja renda per capita é menor do que o necessário para cobrir o padrão de consumo básico de alimentação, vestuário, habitação, saúde, transporte público e educação (HERNÁNDEZ e TRIGUEROS, 2007).

De acordo com a *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), 44,7 milhões de mexicanos viviam em situação de pobreza de patrimônio e 14,4 milhões viviam em situação de pobreza alimentar⁵⁰, em 2006; destes, 5 milhões estavam nas zonas urbanas e 9,4 milhões nas zonas rurais. De 1992 a 2006, verifica-se uma tendência de queda da pobreza monetária, interrompida pela crise econômica de 1994 e 1995. A partir de 1996, a porcentagem de pessoas em pobreza de patrimônio se reduz de 69% para 42,6% e a incidência de pobreza alimentar de 37,4% para 13,8% (CONEVAL, 2007). A ENIGH 2006 mostra, ainda, que 10% das pessoas com menor renda concentram 1,6% da renda total, e 10% das pessoas com maior renda acumulam 39,3% da renda total. A desigualdade de renda se soma à desigualdade étnica, à desigualdade de gênero e à desigualdade regional, que separa a região Norte-Noroeste, a região Centro-Occidental e a região Sul-Sudeste rural, onde se concentram os municípios com índices de marginalização mais altos.

Barba Solano (2004) identifica quatro grandes períodos na constituição do *Regime de Bem-Estar* (RBE)⁵¹ ou do *Sistema de Proteção Social* (SPS) mexicano. A fase de constituição da “política social pós-revolucionária”, de 1917 a 1940, a fase de articulação da política social com o modelo de *Industrialização por Substituição de Importações* (ISI), de 1940 a 1982, a fase de crise, de 1982 a 1988, e a fase de transformação do paradigma de bem-estar mexicano, iniciada em 1988 (op.cit., p. 27)⁵². De acordo com o autor, a principal característica do sistema de bem-estar mexicano, de 1940 a 1982, é a heterogeneidade. Atuando como mecanismo complementar do modelo ISI, esse sistema se baseava no mercado formal de trabalho e no modelo tradicional de família. A parcela da população não coberta pelos esquemas de seguro social era atendida por

⁵⁰ Estima-se que 13,8% dos mexicanos são “pobres alimentares”, tendo uma renda mensal total menor que \$ 810 pesos, na área urbana, e menor que \$ 599 pesos, na área rural (CONEVAL, 2007).

⁵¹ Para o conceito de RBE, ver Capítulo 1.

⁵² Campos e Vanegas (2005) estabelecem uma periodização distinta da política social mexicana: a etapa de implantação e consolidação do SPS mexicano, de 1940 a 1970, a etapa de transição, de 1971 a 1982, e a etapa de reforma das políticas sociais, a partir de 1983. O SPS mexicano teria sido implantado na década de 1940, com a criação do *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) e o *Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), tendo se consolidado de 1956 a 1970, na etapa do *desarrollo estabilizador*, marcada pela crescente industrialização e urbanização do pós-guerras.

instituições assistenciais voltadas para a família e a infância urbana, além de ter acesso a serviços de atenção básica à saúde (ZORRILLA, 1988)⁵³.

Da segunda metade dos anos 1970 em diante, fica claro que o SPS mexicano não garantia mínimos de bem-estar a todos os mexicanos⁵⁴. Nesse contexto, foram criados programas de atenção a grupos específicos que a literatura descreve como “descoordenados, temporários e manipulados com fins políticos⁵⁵.” (SPALDING, 1985; CAMPOS e VANEGAS, 2005). Para Barba (op.cit.), o legado do período encerrado em 1982 não foi positivo⁵⁶:

Nada indica que en los cimientos del régimen de bienestar mexicano estuvieran presentes ni la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social, a través de la actualización de derechos sociales universales, ni la intención de respetar la legitimidad democrática. El legado del período fue la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad, respaldada a través de la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas, así como de una política social de corte clientelar (BARBA SOLANO, op.cit., p. 27, grifos nossos).

No início dos anos 1980, o modelo de desenvolvimento mexicano entra em crise. Em 1983, o presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) coloca em prática um programa de ajuste estrutural que teve grande impacto na política social mexicana. A política social passa a ser pautada pelos princípios da austeridade fiscal, eficácia e seletividade. Por outro lado, os programas de compensação dos efeitos imediatos da crise econômica, como os *Programas Regionais de Empleo*, tiveram alcance limitado. O principal efeito da reforma econômica e social foi a deterioração das políticas tradicionais de bem-estar

⁵³ As instituições mais importantes deste arranjo: o *Instituto Nacional de Protección a la Infancia* (INPI, criado em 1961), o *Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez* (IMAN, criado em 1968) e o *Sistema Nacional de Desarrollo de la Familia* (DIF, criado em 1997).

⁵⁴ Os trabalhadores urbanos assalariados e sindicalizados foram sistematicamente privilegiados em detrimento dos trabalhadores do campo, que permaneceram em condições precárias na zona rural ou engrossaram o contingente de pobres e vulneráveis das cidades.

⁵⁵ Os programas mais importantes foram: o *Programa Nacional de Solidaridad del IMSS* (IMSSSolidaridad, criado em 1973), o *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER, criado em 1973), a *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR, criada em 1976) e o *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM, criado em 1980).

⁵⁶ Esse diagnóstico é compartilhado por Gordon (2003), para quem o padrão tutelar de atuação do Estado, associado ao padrão corporativo de distribuição de bens coletivos, à escassez de recursos fiscais e ao tamanho da população mexicana carente, inviabilizava o emprego dos direitos sociais como critério distributivo no país.

social e a ampliação da desigualdade social e da pobreza (CAMPOS e VANEGAS, op.cit., p. 14).

O autor divide a reforma social dos anos 1990 em dois períodos, separados pela crise de 1995: o do governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1995) e o do governo de Ernesto Zedillo (1995-2000). O período salinista foi marcado pela criação do *Programa Nacional de Solidariedad* (PRONASOL). De acordo com Barba Solano (op.cit., p. 35-37), o PRONASOL, que funcionou de 1989 a 1996, representou uma “mudança discursiva do enfoque da política social, que se deslocou da Seguridad Social para a redução da pobreza”. O PRONASOL impulsionou a criação da *Secretaria de Desarrollo Social* (SEDESOL), em 1992, com a missão de promover a coordenação intersetorial e intergovernamental das políticas de superação da pobreza (BARBA SOLANO, op.cit; REPETTO, 2002).

Para Campos e Vanegas, o objetivo do PRONASOL era otimizar o uso de recursos escassos em ações que amenizassem as carências sociais produzidas pelo ajuste econômico. O programa incentivava o compartilhamento de esforços entre o Estado e a sociedade civil e tentava driblar a burocracia que dificultava a realização de obras de infraestrutura social. As áreas priorizadas pelo programa eram: alimentação, regularização fundiária, regularização de propriedades urbanas, justiça, educação, saúde, eletrificação, água potável, infra-estrutura agropecuária e preservação de recursos naturais (op.cit., p. 15-16)⁵⁷.

O governo Zedillo (1995-2000) foi marcado pela crise de 1994-1995, evento que direcionou a política social mexicana para a redução da pobreza, por meio de uma estratégia de atuação baseada em duas linhas: programas de investimento em capital humano e políticas de ativação do mercado de trabalho. Outro movimento importante foi a classificação das iniciativas sociais em três vertentes: desenvolvimento do capital

⁵⁷ O PRONASOL inaugura a era dos “programas de atenção integral” aos segmentos da população não atendidos pela política social tradicional: trabalhadores informais, povos indígenas, trabalhadores agrícolas migrantes, camponeses empobrecidos, pequenos proprietários agrícolas, habitantes de colônias populares, jovens e mulheres, além dos grupos populares urbanos mais atingidos pelos problemas das grandes aglomerações (BARBA SOLANO, op.cit., p. 36; CAMPOS e VANEGAS, op.cit., p. 15).

humano, oportunidades de renda e desenvolvimento de capital físico.⁵⁸ A primeira vertente inclui o *Programa de Educacion, Salud y Alimentación* (PROGRESA).

O PROGRESA foi o pioneiro dos PTRC na América Latina e Caribe. O programa transferia recursos monetários para domicílios pobres da zona rural⁵⁹, com a condição de que as crianças frequentassem, no mínimo, 85% do ano letivo, e que os membros da família visitassem regularmente as unidades de saúde e participassem de oficinas educacionais sobre saúde e nutrição. Pretendia-se fortalecer a demanda pelos serviços sociais e impedir a entrada precoce de crianças e jovens no mercado de trabalho, contribuindo, dessa forma, para desenvolver as capacidades das famílias e impedir a reprodução da pobreza entre gerações. O PROGRESA também pretendia ter enfoque de gênero, pois concedia a titularidade do programa preferencialmente a mulheres, alocava valores maiores para suas bolsas de estudo na educação secundária e priorizava a atenção à saúde de grávidas e lactentes.

Para Barba Solano (op.cit., p. 44), a reforma social dos anos 1980 e 1990 transformou o RBE mexicano, fortalecendo o *paradigma residual de proteção*, cujas características seriam a “mercantilização do bem-estar social, o foco na pobreza extrema e na vulnerabilidade, a individualização da pobreza e da desigualdade, a retração da cidadania social e a disciplina fiscal”. O modelo de seguro social, a idéia de compartilhamento dos riscos sociais e o modelo tradicional de família estariam em acentuado declínio, cedendo espaço para programas de superação da pobreza⁶⁰. Para o autor, a ascensão desse tipo de programa assinala uma importante mudança no discurso sobre proteção social, que passa a ter como referentes os indivíduos extremamente pobres e os grupos vulneráveis⁶¹.

⁵⁸ Outra tipologia sutilmente distinta é apresentada pelo Banco Mundial (2001b), que classifica as ações sociais do governo mexicano em investimentos em capital físico, oportunidades de renda para os mais pobres e investimento em capital físico e infraestrutura social para as áreas pobres (REPETTO, 2002; BANCO MUNDIAL, 2001).

⁵⁹ Iniciado na zona rural, o PROGRESA se expandiu para as zonas semiurbanas, em 2001, e para as zonas urbanas, em 2002.

⁶⁰ Como os *Fondos de Inversión Social*, os programas de desenvolvimento de capital humano e os programas de ativação do mercado de trabalho.

⁶¹ “(...) con la aparición de nuevos conceptos como “el combate a la pobreza”, “los riesgos individuales”, “la satisfacción de necesidades básicas”, “la igualdad de oportunidades”, “el desarrollo de capacidades y de

2.1 O Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Em 2002, o PROGRESA passa a se chamar *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (PO), incorporando novos serviços e componentes, e expandindo rapidamente sua cobertura, inclusive nas zonas urbanas⁶². Em 2008, o PO completou onze anos, tendo sobrevivido a duas mudanças de governo (Zedillo-Fox e Fox-Calderón). O programa conta com forte apoio interno e de diversos organismos internacionais, como o *Banco Mundial* (BM) e o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID).

Quando foi criado, o PO se inseria na vertente de *ampliação de capacidades* do *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (Estrategia Contigo)*⁶³. Atualmente, o programa integra a política de desenvolvimento social e humano do governo federal, definida pela *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pela *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS)⁶⁴, pelo *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND 2007/2012) e pelos programas setoriais de saúde, educação e desenvolvimento social (SEDESOL, 2008)⁶⁵.

O PO é implementado pela *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (CNPO), órgão desconcentrado da *Secretaría de Desarrollo Social*

capital humano”, “la focalización”, “la descentralización”, “las redes de seguridad” y un largo etcétera, como elementos fundamentales para pensar el bienestar social.” (BARBA SOLANO, op.cit., p. 44).

⁶² Em 1997, o PROGRESA atendia 300 mil famílias, principalmente na zona rural. No final de 1999, o programa chegou a 2,6 milhões de famílias, aproximadamente 40% do total de famílias rurais; em 2004-2005, o PO chega a 5,2 milhões de famílias (GÓMEZ-HERMOSILLO, 2005; WODON et al., 2003).

⁶³ Lançada em 2001-2002, a Estrategia Contigo abrange, além da vertente de ampliação de capacidades, a geração de oportunidades de trabalho e renda, a formação de patrimônio e a proteção contra os riscos sociais. Entre seus âmbitos de ação, destacam-se a educação, saúde e nutrição, capacitação, desenvolvimento local e acesso ao crédito, geração de emprego, habitação, poupança, direitos de propriedade, seguro social e proteção contra riscos coletivos.

⁶⁴ A LGDS/2004 define os princípios, objetivos e o arranjo institucional da política de desenvolvimento social do governo federal mexicano.

⁶⁵ O PO se vincula ao eixo de ação número 3 do PND 2007/2012, que visa promover a igualdade de oportunidades entre os cidadãos mexicanos, por meio da redução da extrema pobreza rural e urbana e da ampliação das capacidades básicas das famílias. O PO também contribui para o alcance do objetivo 1 do *Plano Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012* (PSDS 2007/2012), que trata do desenvolvimento das capacidades básicas das pessoas em condição de pobreza, por meio de ações de alimentação, saúde, educação e complementação de renda.

(SEDESOL)⁶⁶. No âmbito federal, também participam da operação do programa a *Secretaría de Educación Pública* (SEP), a *Secretaría de Salud* (SALUD) e o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS). Cabe a esses três órgãos se articular com estados e municípios para a oferta de serviços de educação e saúde e a certificação das corresponsabilidades das famílias, além de realizar ações de capacitação de pessoal nos respectivos setores de atuação. O programa é implementado pelos *Coordenadores Estaduais* do PO, com o apoio dos *Delegados Estaduais* da SEDESOL e dos *Comités Técnicos Estaduais* (CTE). Os governos estaduais e municipais (*ayuntamientos*) participam indiretamente da execução do programa, provendo serviços de educação e saúde, no primeiro caso, e apoio logístico e segurança pública, no segundo.

De acordo com as *Reglas de Operación 2008*, o objetivo geral do PO é apoiar as famílias que vivem em extrema pobreza, no sentido de aumentar as capacidades de seus membros e, desta forma, ampliar as alternativas de melhoria de suas condições de vida. O acesso à educação, saúde, alimentação e a outros serviços e programas de desenvolvimento é considerado a principal forma de expandir as capacidades familiares⁶⁷. O PO pretende contribuir para o desenvolvimento humano e fomentar a corresponsabilidade da população beneficiária, além de operar com base na coordenação intersetorial e interinstitucional e envolver a sociedade na superação da pobreza extrema (SEDESOL, 2008).

O PO atende, hoje, a 5 milhões de famílias em todos os estados mexicanos, distribuídas em cerca de 93 mil localidades, o que representa aproximadamente um quarto da população mexicana (25 milhões de pessoas). Esse número é considerado

⁶⁶ Ernesto Cordero Arroyo é o titular da SEDESOL, desde 2007, e N. Salvador Escobedo Zoletto ocupa a CNPO, desde 2006.

⁶⁷ Os objetivos específicos do programa são: melhorar as condições de educação, saúde e alimentação das famílias extremamente pobres, por meio do acesso a serviços de qualidade e apoios monetários; integrar as ações de educação, saúde e alimentação; contribuir, por meio de bolsas de estudo, para que crianças e jovens completem a educação básica e média superior e tenham a possibilidade de ingressar no ensino superior; prover atenção à saúde e nutrição das mães e crianças, por meio de complementos alimentares, vigilância médica nas unidades de saúde e informação para o autocuidado e boa alimentação; fomentar a responsabilidade e participação ativa dos pais para melhorar as condições de educação, saúde e alimentação da família; e promover a participação destes no melhoramento da qualidade dos serviços em educação e saúde, de forma a beneficiar toda a comunidade (SEDESOL, 2008).

oficiosamente o teto de cobertura do programa: desde 2004, a expansão do PO depende da exclusão de famílias da base de beneficiários. Dois terços da população beneficiária se situam no meio rural, apesar de, a partir de 2001, o PO ter se expandido para as zonas semiurbanas e urbanas. O período de maior crescimento da cobertura e do orçamento do programa foi de 1997 a 2004. Em 2008, os recursos alocados para a iniciativa superaram os \$ 42 bilhões de pesos (aproximadamente US\$ 4 bilhões)⁶⁸.

O público-alvo do PO são as famílias em situação de *pobreza alimentar* e em situação de *pobreza de capacidades*. A focalização nessas famílias se justifica com o argumento de que são elas que mais necessitam de apoio governamental para amenizar as situações de marginalização, risco e vulnerabilidade que enfrentam; estão excluídas do PO as famílias em situação de *pobreza patrimonial*. O PO elege a família, e não o indivíduo ou a comunidade, como foco de intervenção. Parte-se do suposto de que o círculo intergeracional de transmissão da pobreza é gerado nessa esfera, razão pela qual se deve restituir sua capacidade de prover as necessidades básicas de seus membros. Segundo as *Reglas de Operación 2008*, o foco na família contribui para o fortalecimento do tecido social e comunitário, ou seja, permite que os cidadãos realizem ações conjuntas para superar a pobreza extrema (SEDESOL, 2008).

A identificação do público-alvo do PO compreende a etapa de seleção das localidades e a etapa de identificação dos domicílios⁶⁹ em extrema pobreza⁷⁰. A seleção das localidades se baseia no *Índice de Rezago Social*, estabelecido pela CONEVAL e no *Índice de Marginación*, estabelecido pelo *Consejo Nacional de Población* (CONAPO) e nas informações estatísticas do *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI). Os *universos de atención*⁷¹ selecionados são ainda validados de acordo com

⁶⁸ Considerando-se uma taxa de câmbio de \$ 10,6 pesos mexicanos por dólar, em 10/09/08.

⁶⁹ A unidade de atenção do PO é o domicílio, definido como “o conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, unidos ou não por laços de parentesco, que compartilham os custos de manutenção domiciliar e preparam os alimentos na mesma cozinha.” (SEDESOL, 2008).

⁷⁰ Anteriormente se selecionava um *barrido* total, nas zonas rurais; na fase de expansão do PO para as localidades urbanas, passou-se a admitir a demanda espontânea do PO pelas famílias interessadas (Cohen et al., 2004).

⁷¹ Formados por localidades, *Áreas Estadísticas Básicas* (AGEBs), *colonias* e/ou *manzanas* (SEDESOL, 2008).

sua capacidade de oferta dos serviços de educação e saúde. As famílias do PO são identificadas e selecionadas com base em uma pesquisa domiciliar sobre as características do domicílio e as condições socioeconômicas e demográficas da família (idade, etnia, alfabetização, escolaridade, participação no mercado de trabalho etc.)⁷². No momento da incorporação de novas localidades ao PO, está prevista a apresentação da relação de famílias selecionadas à validação de assembléias comunitárias, com o objetivo de evitar erros de inclusão e de exclusão⁷³.

Inicialmente o PO tinha apenas os componentes herdados do PROGRESA (educação, saúde e nutrição), mas, a partir de 2002, novos componentes foram incorporados ao programa. O *componente educacional*, carro-chefe do PO, consiste em bolsas de estudo para crianças e jovens menores de 18 anos, inscritos da terceira primária à terceira secundária, ou a crianças e jovens menores de 21 anos, inscritos na educação especial ou na educação média superior. O valor das bolsas aumenta de acordo com o grau escolar e, em educação média e superior, se o beneficiário for do sexo feminino. Os bolsistas recebem, ainda, um apoio para aquisição de utilidades escolares. O objetivo deste componente é promover a matrícula, a frequência e a conclusão da escolarização formal, evitando a evasão escolar prematura, principalmente das mulheres.

O *componente saúde* abrange quatro estratégias: oferecer a todos os membros do grupo familiar o *Paquete Básico Garantizado de Salud*, que tem um caráter fundamentalmente preventivo⁷⁴, promover a melhoria da nutrição das crianças, gestantes e lactentes, fomentar o autocuidado em saúde, por meio de oficinas comunitárias, e incrementar a oferta de serviços de saúde, nas localidades atendidas pelo PO. As oficinas comunitárias para o autocuidado em saúde são dirigidas aos

⁷² Utiliza-se uma metodologia de pontuações para elaborar um índice-resumo que determine o grau de pobreza do domicílio (alimentar ou não alimentar).

⁷³ Na prática, nem sempre ocorre a validação da lista de beneficiárias pelas assembléias comunitárias, iniciativa que teve origem nos tempos do PROGRESA, cujo viés comunitário era mais forte do que o do PO.

⁷⁴ O *Paquete Básico Garantizado de Salud* oferece acesso gratuito a um conjunto de serviços em consultas programadas. Ele inclui ações de prevenção e promoção de saúde e nutrição de crianças menores de 5 anos, grávidas e lactentes, saneamento básico, planejamento familiar, vacinação, tratamento de diarreia e de parasitoses, tratamento de infecções respiratórias agudas, prevenção e controle da tuberculose pulmonar, da hipertensão arterial e do *diabetes mellitus*, prevenção de acidentes, capacitação em autocuidado e prevenção de câncer cérvico-uterino (SEDESOL, 2008).

membros das famílias maiores de 15 anos e aos bolsistas da educação média superior. Realizados mensalmente, esses encontros têm caráter educativo e visam promover mudança de atitudes e hábitos relativos à saúde. O *componente nutrição* consiste em apoios monetários bimestrais para melhoria da quantidade, qualidade e diversidade da alimentação das famílias beneficiárias, com atenção especial aos grupos mais vulneráveis, como: crianças, gestantes e lactentes. O componente alimentar se integra ao componente de saúde, pois é por meio do *Paquete Essencial o Básico de Salud* que se realizam as ações de vigilância, controle e educação nutricional.

O *componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades* concede aos bolsistas de educação média superior um incentivo para terminar este grau escolar, antes de completar 22 anos de idade. Este incentivo consiste em uma conta de poupança, cujos depósitos correspondem aos pontos acumulados a partir do terceiro grau da educação secundária. Os recursos podem ser empregados para o ingresso na educação superior, atividades produtivas, melhorias patrimoniais em habitação, ações de proteção pessoal e familiar, como a filiação ao *Sistema de Protección en Salud*, a compra do *Seguro de Salud para la Familia* do *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), ou a manutenção da poupança como patrimônio dos jovens.

O PO tem vários tipos de benefícios ou apoios monetários: bolsas de estudo, apoios monetários diretos, (apoio alimentar), apoio monetário para aquisição de utilidades escolares, apoio para idosos (*adultos mayores*) e apoio energético. Os valores dos apoios variam de acordo com o número, o sexo e o grau escolar cursado pelos bolsistas e com o número de idosos do domicílio e são atualizados periodicamente de acordo com as regras definidas pela CNPO⁷⁵. O valor recebido mensalmente pelas famílias consiste na soma dos apoios correspondentes ao domicílio (Quadros 2 e 3).

⁷⁵ A atualização dos valores do apoio alimentar, do apoio para utilidades escolares e das bolsas de estudo tem como referência um valor máximo atualizado semestralmente de acordo com o *Indice Nacional de Precios de la Canasta Básica*, desde julho de 1997 até o mês anterior à atualização. A atualização dos valores do apoio energético e do apoio para idosos se baseia na inflação acumulada a partir de janeiro de 2006 e janeiro de 2007, respectivamente (SEDESOL, 2008).

Quadro 2 - Valor mensal do apoio alimentar, do apoio energético e do apoio para idosos do Programa Oportunidades (segundo semestre de 2007)

<i>Valor mensal de apoios Julho-Dezembro de 2007</i>	
<i>Componente</i>	<i>Montante</i>
Alimentar	\$185.00 por família
Energético	\$50.00 por família
Idosos (Adultos Mayores)	\$260.00 por idoso

Fonte: MÉXICO, 2008.

Quadro 3 - Valor máximo mensal recebido pelas famílias inscritas no Programa Oportunidades (segundo semestre de 2007)

<i>Valor máximo mensal da família Julho-Dezembro de 2007</i>		
<i>Com bolsistas na educação básica</i>		<i>Com bolsistas na educação média superior</i>
Apoio Alimentar	\$185.00	\$185.00
Apoio Energético	\$50.00	\$50.00
Valor máximo das bolsas	\$955.00	\$1,745.00
Valor máximo dos apoios	\$1,190.00	\$1,980.00

Fonte: MÉXICO, 2008.

As bolsas de estudo e os apoios monetários diretos são pagos bimestralmente às titulares do PO (que são, preferencialmente, as mulheres chefas de família) por instituições financeiras, em dinheiro ou em depósitos em contas bancárias individuais, nos *Módulos de Entrega de Apoyos* instalados para essa finalidade nas filiais dessas instituições.

O PO se baseia no princípio da corresponsabilidade das famílias extremamente pobres em relação à melhoria de seu nível de vida e ao desenvolvimento de suas capacidades. Por isso, as transferências monetárias são condicionadas ao cumprimento de ações em educação e saúde, as quais representam o compromisso das famílias em buscar meios próprios para sair da pobreza. De acordo com as *Reglas de Operación do PO 2008*, as famílias têm direito a receber todos os componentes do programa, desde que observados os respectivos requisitos de elegibilidade e corresponsabilidade, e de ter

acesso à informação e a canais de comunicação com a equipe do PO. O mesmo documento define as corresponsabilidades e obrigações das famílias.

As corresponsabilidades se referem à demanda dos serviços de educação e saúde (matrícula, frequência, comparecimento às consultas programadas nos serviços de saúde e participação nas oficinas mensais de autocuidado em saúde); as obrigações se referem à destinação dos recursos do programa para a alimentação das crianças; ao uso adequado dos suplementos alimentares; ao apoio familiar para que crianças e jovens frequentem a escola, e à entrega aos idosos dos recursos a eles destinados. O monitoramento das condicionalidades é atribuição da *Secretaría de Educación* (SEP) e da *Secretaría de Salud* (SALUD), em parceria com as Coordenações Estaduais do PO. A certificação do cumprimento das condicionalidades ocorre a cada dois meses e culmina com a aplicação das sanções pertinentes pela CNPO (suspensão temporária ou definitiva dos apoios monetários relativos a cada componente).

Quadro 4 – Corresponsabilidades das Famílias do Programa Oportunidades

Componente	Corresponsabilidades
Educação	Matricular os menores de 18 anos nas escolas primárias e secundárias e apoiá-los para que assistam regularmente às aulas e melhorem seu aproveitamento. Matricular os jovens de até 21 anos na educação média e apoiá-los para que tenham um aproveitamento escolar adequado.
Saúde	Registrar-se na Unidade de Saúde correspondente e comparecer às consultas marcadas nos serviços de saúde. Participação mensal da titular ou de algum dos adultos da família nas ações de comunicação educativa para o autocuidado em saúde.
Alimentação	Destinar os apoios monetários ao melhoramento do bem-estar familiar, em especial à alimentação dos filhos. Consumir e utilizar adequadamente os suplementos alimentares para crianças e mulheres grávidas ou lactentes.

Fonte: MÉXICO, 2008.

Após três anos de inclusão no PO, as famílias beneficiadas passam por um processo de *recertificação*, por meio do qual se avalia se continuam em situação de extrema pobreza. Em caso negativo, as famílias passam a fazer parte do *Esquema Diferenciado de Apoyos* (EDA), criado em 2003, que mantém apenas os benefícios referentes à educação secundária e média superior, os suplementos alimentares e os benefícios de

saúde. Para permanecerem no EDA, as famílias devem continuar a cumprir as condicionalidades do PO⁷⁶. Além disso, o PO se articula com outros programas de desenvolvimento social do governo federal⁷⁷. A CNPO disponibiliza informações socioeconômicas sobre os domicílios extremamente pobres e busca criar espaços para a integração da atenção às famílias beneficiárias. A CNPO também mobiliza os governos estaduais para priorizar as famílias do PO em iniciativas de “desenvolvimento humano, familiar, comunitário e produtivo.” (MÉXICO, 2008).

No período de 2002-2003, foram incorporadas ao PO bolsas de estudo para a educação média superior, o componente patrimonial *Jóvenes con Oportunidades* e a EDA para os egressos do programa. No período de 2004-2006, o PO se expandiu para localidades urbanas, cidades de tamanho médio e áreas metropolitanas, e alcançou a cobertura de 5 milhões de famílias em extrema pobreza. A rápida expansão motivou a preocupação com a melhoria da qualidade da operação do programa e com a eficiência e a transparência da gestão (COHEN et al., 2004)⁷⁸. O componente para *Adultos Mayores*, que beneficia os membros do grupo familiar de 70 anos ou mais, foi adicionado no início de 2006. Em 2007, foi adicionado ao PO o componente energético, um subsídio à compra de fontes de energia. O acréscimo mais recente ao programa é o *Apoio Alimentar Vivir Mejor*, cujos benefícios começaram a ser pagos em julho de 2008. O *Vivir*

⁷⁶ A recertificação pode ser feita em uma ou duas etapas. As famílias incorporadas ao PO a partir de 2005 passarão pela primeira recertificação num prazo de 5 a 6 anos após sua entrada no programa. As famílias incorporadas a partir de 1997 já passaram pela primeira recertificação e passarão pela segunda em no máximo 12 anos desde sua entrada no PO.

⁷⁷ Para impulsionar a melhoria da qualidade da educação e da saúde, o PO também se liga ao *Programa de Escuelas de Calidad* (PEC) da SEP, ao *Sistema Integral de Calidad en Salud* (SISCALIDAD), da SALUD, ao *Instituto Nacional para la Educación de Adultos* (INEA), ao *Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo* (CONEVYT).

⁷⁸ As inovações mais significativas do programa, nesse período, foram mudanças no processo de inclusão das famílias, por meio da instalação dos *Centros de Atención y Registro* (CAR); implementação de um novo modelo de atendimento aos beneficiários, por meio das *Mesas de Atención y Servicios* (MAS); iniciativas de aumento da transparência e da prestação de contas, como a criação dos *Comités de Promoción Comunitaria* (CPC), das *Cartas de Compromiso al Ciudadano* (CCC) e do *Proyecto Correspons@les de Oportunidades*, e o desenvolvimento de novos produtos e serviços do PO, como ações de incentivo à poupança e de acesso ao crédito, como o *Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades* (MAROP), o *Proyecto Supera*, a educação de adultos e o *Proyecto Más Oportunidades de Nutrición* (COHEN et al., 2004).

Mejor consiste em um complemento de \$ 100 mensais para proteger a população mais vulnerável da alta internacional dos alimentos básicos⁷⁹.

O PO conta ainda com um sistema de monitoramento por meio de indicadores de gestão e de uma amostra de *Puntos Sentinela*⁸⁰, representativa a nível estadual. Desde os tempos do PROGRESA⁸¹, a avaliação externa do PO é realizada por instituições acadêmicas e especialistas⁸² que cobrem aspectos como educação, saúde, nutrição, trabalho, impacto na localidade, migração, bens e negócios, tomada de decisões, violência, percepções, crédito, poupança e consumo, entre outros.

Segundo COHEN et al. (op.cit.), os principais desafios do PO são: garantir a contribuição do componente educação para a formação de capital humano, por meio do investimento na qualidade do ensino e do estímulo ao aproveitamento escolar; estender a complementação alimentar a outras etapas do ciclo de vida; refletir sobre os custos e benefícios das condicionalidades; elaborar estratégias de saída das famílias beneficiárias; garantir a sustentabilidade dos efeitos positivos do programa; equilibrar a sobrecarga de trabalho gerada pelo PO entre os membros familiares; melhorar a qualidade do atendimento e aumentar a presença do PO nas localidades. Rogelio Gómez-Hermosillo, titular da CNPO até 2006, cita entre os principais desafios do PO o alinhamento de políticas e programas, a definição das responsabilidades de cada nível de governo (federal, estadual e municipal), a elaboração de políticas para o desenvolvimento econômico das áreas pobres e a articulação entre proteção e seguridade social (GÓMEZ-HERMOSILLO, 2006).

⁷⁹ O apoio não se destina apenas às famílias do PO, mas também às do *Programa Alimentario para Zonas Marginadas* da SEDESOL e o *Programa Alimentario* do Diconsa (COHEN et alli, op.cit.).

⁸⁰ Os *Puntos Sentinela* produzem informação sobre a percepção das titulares do programa e dos funcionários das escolas e unidades de saúde sobre o funcionamento do PO.

⁸¹ A primeira avaliação do PROGRESA foi realizada em 1999.

⁸² “*En su primera etapa, cuando el Programa operaba solo en zonas rurales, la evaluación estuvo a cargo del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). En los últimos años, esta encomienda ha sido asignada al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente (CIESAS) y a El Colegio de México (Colmex), que han coordinado la evaluación de impacto de sus diversos componentes. La evaluación se ha llevado a cabo desde una perspectiva integral: involucra estudios basados tanto en metodologías cuantitativas (coordinadas por el INSP) como en abordajes cualitativos (coordinados en su mayoría por el CIESAS) y en análisis con enfoque de género (coordinados por el Colmex)*”. (CRUZ et alli, 2006)

3 Argumentos, Visões de Proteção Social e Comunidades de Pensamento

O objetivo desta seção é apresentar as principais categorias analíticas empregadas nesta tese, os *argumentos* e as *Visões de Proteção Social* (VPS). O conceito de argumentos foi proposto por Stone (2002) para viabilizar uma modalidade de análise de políticas distinta da praticada pela vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas. Os argumentos se subdividem em três dimensões: *objetivos*, *problemas* e *soluções*, cujo significado será examinado detidamente a seguir. Parte-se do suposto que os argumentos são expressos por *comunidades de pensamento* que se confrontam no processo de políticas públicas. O desafio deste trabalho é partir dos argumentos sobre políticas, entendidos como *representações sociais*, para caracterizar as VPS predominantes no Brasil e no México.

3.1 Objetivos

Os *objetivos* se referem aos *valores* que orientam a posição dos sujeitos sociais sobre questões de distribuição. Nas sociedades ocidentais contemporâneas, esses valores são: a *equidade ou justiça distributiva*, a *segurança*, a *liberdade* e a *eficiência*. Esta seção discute brevemente cada um deles, com o objetivo de situar a análise empírica que será apresentada na parte final desta tese.

3.1.1 Equidade ou justiça distributiva

A noção de *equidade ou justiça distributiva* se refere aos mecanismos e critérios de distribuição de recursos sociais, envolvendo a definição do que será distribuído (item), com base em que critérios (para quem) e de que forma (processos sociais de distribuição). Há basicamente duas soluções possíveis nesse caso: igualar os critérios (necessidades, preferências, esforços, capacidades etc.) ou igualar as oportunidades, ou seja, as circunstâncias individuais que influenciam a possibilidade de competir por recursos e posições sociais. A equidade não implica que todos recebam partes iguais de algo, apenas que resultado do processo distributivo seja considerado legítimo pelos atores relevantes.

A literatura apresenta duas concepções conflitantes de justiça: a *concepção processual ou histórica* e a *concepção finalística*. De acordo com a primeira, se o processo de distribuição for justo, seu resultado também o será. De acordo com a segunda, o resultado final da distribuição deve ser julgado por si mesmo, a despeito das características do processo distributivo. A concepção processual abrange *teorias globais de justiça*⁸³ opostas, como a de Nozick (1974), conhecida como *liberalismo libertário ou ultraliberalismo*, e a de Rawls⁸⁴ (1971), conhecida como *liberalismo igualitário*⁸⁵.

Para Nozick (op.cit.), justiça é sinônimo de liberdade individual. Por isso, o autor se preocupa com a eliminação de entraves à produção, troca e transferência de bens. Caso esses bens tenham sido adquiridos ou recebidos por meio de um processo liso e voluntário, o resultado da distribuição deve ser considerado justo. Haveria injustiça apenas quando o processo distributivo fosse contestado, e, ainda assim, a prescrição para corrigi-la seria mudar o processo e não interferir em seu resultado. Atores que adotam a concepção processual de justiça tendem a aceitar assimetrias distributivas produzidas por processos legítimos, razão pela qual rejeitam políticas redistributivas.

Para Rawls, justiça é sinônimo de igualdade de oportunidades. A partir da noção de *contrato social* entre indivíduos livres e iguais, o autor deriva um conjunto de princípios fundamentais de justiça⁸⁶, como o *princípio da liberdade* e o *princípio da diferença*, com os quais todos concordariam se estivessem na situação hipotética do “véu de

⁸³ Segundo Meraz et alli, (2003), há dois tipos de teorias da justiça: as *teorias locais* e as *teorias globais*. As primeiras estabelecem princípios distributivos para decisões pontuais; as segundas identificam regras e instituições sociais básicas com base nas quais se estabelece o sistema de liberdades e obrigações e o sistema de distribuição de bem-estar da sociedade.

⁸⁴ Nozick considera Rawls um defensor da concepção finalística de justiça; Stone (op.cit.) o classifica como processualista, pois sustenta que Rawls entende a justiça como um atributo das regras e instituições sociais e não das distribuições de recursos que resultam da aplicação dessas regras.

⁸⁵ Douglas (1998) acredita que discussões sobre sistemas de justiça devem ter as instituições como foco. Apesar da ênfase da filosofia contemporânea nos dilemas morais individuais, as discordâncias sobre conceitos de justiça diriam respeito a conflitos entre instituições baseadas em princípios incompatíveis (1988, p. 127-129).

⁸⁶ Haveria um padrão universal de justiça distributiva, derivado da racionalidade dos indivíduos, que independeria das normas de sociedades particulares. Stone (op.cit.) se mostra cética em relação à idéia de que o significado da justiça distributiva pode ser definido à parte da cultura e da história das coletividades. Douglas também alerta que “não há um princípio substantivo e universal de justiça que não tenha que se fundamentar na religião, na intuição ou nas idéias inatas.” (op.cit., p. 121).

ignorância”. Segundo o princípio de liberdade, todos devem ter os mesmos direitos e liberdades, como o acesso a *bens sociais primários*⁸⁷. Segundo o princípio da diferença, a sociedade deve conceder mais benefícios aos menos favorecidos, desde que isso seja feito sem atentar contra o princípio da liberdade.

A noção de igualdade de oportunidades se relaciona ao imperativo de compensar pessoas que sofram desvantagens não relacionadas à sua vontade ou esforço pessoal, pois tais desvantagens as colocariam em posição desfavorável para competir pelos recursos sociais. O objetivo da política social seria corrigir as falhas da família e do mercado na provisão de oportunidades iguais para os indivíduos. No entanto, essas instituições sociais continuariam a ser as fontes primárias de provisão de bem-estar individual.

A concepção processual de justiça também pode ser discutida do ponto de vista dos *princípios de seleção dos beneficiários* e dos *processos sociais de distribuição*. Stone identifica três princípios, a *hierarquia*, o *mérito* e os *grupos*, e três modalidades de distribuição de recursos sociais: a *competição*, a *loteria* e o *voto*. No primeiro caso, a questão é definir quem deve receber os recursos, os mais bem posicionados na hierarquia social, os que têm mais mérito, ou todos os membros de determinados grupos populacionais. No segundo caso, a questão é definir de que forma a distribuição de recursos sociais deve ser feita: dando mais aos mais capazes, dando chances iguais a todos, ou universalizando a prerrogativa dos cidadãos de eleger democraticamente representantes que defendam seus interesses e pontos de vista (op.cit., p. 40-53)

3.1.2 Segurança e necessidade

Para o senso comum, a *necessidade* é uma condição que diz respeito à ausência dos requisitos mínimos para a sobrevivência física do indivíduo. No entanto, para definir a

⁸⁷ O conceito de *bens sociais primários* se refere a “coisas muito importantes para as pessoas que são criadas, moldadas e afetadas pela estrutura social e as instituições políticas”, e que permitem a realização de seus planos racionais (propósitos e sonhos). Fariam parte desses bens, os direitos e liberdades individuais; as oportunidades e poderes, e a renda e riqueza dos indivíduos. Rawls (op.cit.) fala ainda nos *bens naturais primários*, atributos individuais afetados pela sociedade, mas fora de seu controle direto, como a inteligência, a força, a imaginação, o talento e a boa saúde.

necessidade é preciso ter clareza sobre o significado concreto de um valor ou objetivo social básico, a *segurança*. Que tipo de segurança o Estado deve proporcionar aos cidadãos? Que tipos de necessidades ele deve prover? A segurança individual deve ser vista como uma responsabilidade coletiva? Como distribuir o ônus da provisão da segurança individual?

O pensamento liberal ortodoxo defende que o Estado se limite a prover *segurança física e jurídica* aos cidadãos, garantindo os contratos e salvaguardando os direitos de propriedade. A *segurança material*, isto é, acesso dos indivíduos a um dado nível de bem-estar, deveria ser alcançada por meio da família e/ou do mercado, ou seja, no espaço privado. No entanto, desde o final do século XIX, o Estado tem atuado na provisão de algum nível de segurança material aos cidadãos, criando uma série de dilemas: a diferenciação entre necessidades e desejos, a preservação de um sistema de distribuição econômica baseado no trabalho e no mérito *versus* a distribuição de recursos de acordo com a necessidade, e a identificação de formas de evitar a criação de clientelas políticas⁸⁸.

Como salienta Stone, “na *polis* a fronteira entre necessidades e desejos é obscura, instável e constantemente contestada.” (op.cit., p. 104). Além disso, as necessidades tendem a ser insaciáveis, ou seja, elas se expandem em qualidade e quantidade quando se tenta satisfazê-las⁸⁹. Nas sociedades ocidentais contemporâneas, há disputas políticas constantes sobre a conceituação das necessidades. Trata-se de um conceito multidimensional que pode ser apresentado “sob prismas conflitantes e igualmente plausíveis”, não havendo critérios “científicos” para decidir quais desses prismas são corretos, ou que necessidades devem prevalecer sobre as outras.

⁸⁸ Essas são preocupações típicas das vertentes do pensamento liberal que defendem uma definição estrita de necessidade para impedir a escalada dos gastos governamentais. Outra preocupação é evitar o incentivo à indolência, estruturando o sistema de distribuição de recursos de forma a manter as recompensas para a necessidade menores do que as recompensas para o trabalho. A preservação da motivação individual para o trabalho e da produtividade social são temas clássicos dessa matriz de pensamento.

⁸⁹ Hirschman (1982) fala do “papel do desapontamento” na vida econômica e política, dado que necessidades satisfeitas são sempre menos satisfatórias que necessidades projetadas.

Stone (op.cit., p. 87-97) propõe ainda uma tipologia de necessidades baseada em dimensões como: forma de valorização dos recursos, padrão de comparação, propósito dos recursos, tempo de utilização e unidade de análise. De acordo com esses critérios, ela distingue necessidades *materiais ou simbólicas, relativas ou absolutas, diretas ou instrumentais, futuras; presentes e passadas, e individuais/físicas ou comunitárias*. Para a autora, as necessidades "que realmente importam" no processo de políticas públicas são simbólicas, relativas, instrumentais, futuras e comunitárias.

Em cada contexto, as sociedades atribuem caráter público a determinado conjunto de necessidades, assumindo tacitamente o compromisso de supri-las coletivamente⁹⁰. Historicamente, as nações ocidentais teriam seguido uma trajetória bastante similar na definição do padrão de necessidades públicas⁹¹, processo que teria transformado as políticas públicas "nos principais instrumentos para validar alegações de necessidade." Os critérios de elegibilidade dos programas de bem-estar são utilizados para julgar a procedência das demandas dos indivíduos, tornando os agentes públicos responsáveis pela distinção entre necessidades e desejos (STONE, op.cit., p. 101).

3.1.3 Liberdade e eficiência

A literatura distingue a liberdade como o direito de fazer o que se queira, e a liberdade como ausência de constrangimentos às escolhas individuais. A primeira corresponde à *concepção individualista ou negativa de liberdade; a segunda, à concepção coletiva ou positiva de liberdade*. A concepção negativa remonta às idéias de Stuart Mill (1859), para quem a liberdade implica a ausência de restrições à ação individual, salvo nos casos em

⁹⁰ Stone (op.cit., p. 101) acredita que o conceito de *necessidades comunitárias* é mais adequado do que o conceito de *bens públicos* da *Economia do Bem-Estar*, segundo o qual o caráter público de um bem é determinado por suas características inerentes. A autora acredita que o caráter público das necessidades é determinado no processo político e "tem mais a ver com as idéias das pessoas do que com as características intrínsecas das coisas." Exatamente por esse motivo, a definição de necessidades públicas estaria sempre sob disputa.

⁹¹ Para Cutright (1965), os programas de bem-estar social foram implantados como se houvesse a seguinte hierarquia universal de necessidades: acidentes industriais, velhice, doença, desemprego e necessidades familiares.

que essa ação cause danos a outros indivíduos⁹². A defesa da liberdade irrestrita se relaciona ao princípio liberal da não interferência do governo nas escolhas e atividades dos cidadãos: poucas seriam as situações em que tal interferência pode ser considerada legítima⁹³. A concepção da liberdade irrestrita se baseia na lógica do “tudo o nada”: ou há liberdade total ou há ausência de liberdade e, portanto, tirania.

Isaiah Berlin (1969) define a liberdade em sentido positivo, como “a disponibilidade de escolhas significativas e a capacidade de exercê-las”. A liberdade dependeria do grau de controle da pessoa sobre si mesma, que seria função do acesso a recursos materiais e não materiais que lhe permitissem identificar alternativas para a realização de seus desejos e objetivos. Esses recursos seriam: *poder* (no sentido dos direitos políticos), *riqueza e conhecimento*. A concepção positiva da liberdade parte do princípio de que “a pobreza força o homem a agir como escravo.” (ARENDT, 2004). Para que ele possa escolher com base em seus desejos, é preciso que suas necessidades tenham sido atendidas. Sob esse prisma, a segurança material é condição essencial da liberdade, pois, sem ela, as escolhas não são manifestações autênticas da intencionalidade humana. Logo, quanto mais segurança material, mais liberdade⁹⁴.

Finalmente, a *eficiência* é uma noção onipresente nas sociedades ocidentais contemporâneas. Ela se refere à maneira ideal de empregar os recursos sociais, obtendo o máximo de benefícios com o mínimo de insumos. Parte-se do suposto de que esses recursos são escassos e de que há consenso sobre os objetivos a serem perseguidos por meios eficientes⁹⁵. A noção de eficiência se relaciona ao modelo de

⁹² Stone (op.cit.) critica essa concepção por tratar a liberdade como um atributo dos indivíduos, que nada teria a ver com os papéis sociais que eles desempenham. Para ela, o domínio da liberdade é construído politicamente, não havendo um critério universal que estabeleça o que ele deve conter.

⁹³ A Economia do Bem-Estar defende que o Estado deve intervir na economia apenas quando há *falhas de mercado*, como: competição imperfeita (monopólios), informação imperfeita, *externalidades* e bens públicos (indivisíveis) (STONE, op.cit., p. 78).

⁹⁴ Na mesma linha, Sen (2000) define a liberdade como fim e meio do desenvolvimento econômico, social e humano, diferenciando *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*.

⁹⁵ Para Stone (op.cit.), a noção de eficiência é um construto político que envolve decisões sobre quem deve ser beneficiado ou onerado por determinada iniciativa, qual a melhor maneira de implementá-la e como medir seus benefícios e custos. A mesma iniciativa pode ser descrita como eficiente ou ineficiente, dependendo do ponto de vista.

sociedade como mercado, segundo o qual trocas voluntárias e informadas produzem eficiência alocativa e aumentam o bem-estar individual e social. Sob esse prisma, o *status quo* da distribuição de renda não deve se alterar, pois resulta do livre funcionamento do mercado. Além disso, os recursos sociais devem ser direcionados prioritariamente àqueles que podem usá-los de maneira mais produtiva, ou seja, aos atores que obterão maior nível de bem-estar a partir desses recursos.

3.2 Problemas

Stone (op.cit., p. 134-135) se refere à definição de problemas de política, como a “representação estratégica da realidade por meio da qual os fatos são construídos.” Os atores individuais e coletivos buscam apresentar os problemas da forma mais consistente com seus objetivos e *estilo de pensamento*. Em certa medida, eles “criam” os problemas de política para persuadir audiências internas e externas. Nesse sentido, as linguagens de definição de problemas são armas utilizadas na disputa política. Esta seção examina a tipologia de linguagens de definição de problemas elaborada por Stone, que se refere a *símbolos, números, causas, interesses e decisões*.

3.2.1 Símbolos

A *representação simbólica* é uma das formas mais importantes de definir problemas de política, e a ambiguidade é a principal característica dos símbolos: eles podem significar duas ou mais coisas simultaneamente, podem significar coisas diferentes para pessoas diferentes, e podem significar coisas diferentes em contextos diferentes. No processo de políticas públicas, a ambiguidade dos símbolos facilita a formação de alianças e amplia a margem de manobra dos líderes políticos, que podem definir uma iniciativa de forma vaga e transferir as decisões mais difíceis para a arena administrativa, fora do escrutínio público.

As *estórias* e as *figuras de linguagem* são os principais mecanismos simbólicos para definição de problemas. As estórias fornecem explicações, que fazem parte do senso

comum, sobre o funcionamento do mundo. Geralmente elas se apresentam sob a forma de narrativas lineares, com personagens estereotipados como heróis e vilões. As histórias têm *eficácia simbólica* porque prometem resolver “problemas assustadores”, por meio de um curso de ação identificável e factível. Os principais tipos de histórias utilizadas no processo de políticas públicas são *histórias de declínio* e *histórias de controle*. As histórias de declínio começam com a caracterização do problema com base em *fatos e números*, e terminam com a predição de uma crise que supostamente poderia ser evitada por determinada iniciativa estatal. Esse tipo de história se subdivide em *história do progresso interrompido*, na qual uma trajetória favorável é interrompida por um evento ou iniciativa, e *história do progresso como ilusão*, na qual uma situação considerada boa é apresentada sob luzes bem menos favoráveis.

As histórias de controle sugerem que uma situação vista como irreversível ou “dada” estaria na esfera do controle humano, havendo, portanto, possibilidade de escolher cursos de ação que a eliminem ou pelo menos a amenizem. Esse tipo de história dá esperança às pessoas ao sugerir que determinado problema pode ser eliminado ou, pelo menos, administrado. Por exemplo: a *história da conspiração* e a *história da culpabilidade da vítima* apresentam uma situação social como resultado de más escolhas individuais. Logo, a solução para o problema deixa de ser estrutural e passa a depender da mudança do comportamento dos indivíduos.

Os instrumentos linguísticos mais comuns nas histórias relacionadas às políticas são as *sinédoques* e as *metáforas*. A sinédoque é uma figura de linguagem na qual uma parte representa o todo. No discurso sobre as políticas, esse recurso permite que um aspecto seja apresentado como representativo de todo o problema. Como salienta Stone (op.cit.), as sinédoques tornam o problema mais concreto, facilitam a identificação das pessoas e conseguem mobilizá-las emocionalmente. As *histórias de horror* exemplificam o uso das sinédoques no processo de políticas públicas. Incidentes e exemplos desviantes ou absurdos são escolhidos para representar o conjunto de casos, com o objetivo de angariar apoio para mudar determinada regra ou política dirigida a um universo mais amplo. Dito de outra forma, as histórias de horror são narrativas atípicas e

distorcidas que se fixam no imaginário popular e podem dar origem a políticas ou reformas enviesadas ou tendenciosas.

As metáforas são recursos da linguagem humana para a comparação de objetos e idéias (LAKOFF e JOHNSON, 1980). Elas facilitam a compreensão de coisas desconhecidas ao associá-las a algo mais familiar, razão pela qual podem ser entendidas como “atalhos para a compreensão”. As metáforas são ferramentas importantes para a representação estratégica da realidade no processo de políticas públicas, pois elas permitem a manipulação do escopo do conflito político, definindo quem é ou não afetado por determinada iniciativa, com o objetivo de conquistar apoio para um dos lados em disputa⁹⁶. Além disso, as metáforas contêm “estórias sobre o funcionamento do mundo que sutilmente implicam prescrições para a ação”. O conceito de *saltos normativos* (*normative leaps*) de Rein e Schon (1977) se refere a essas “descrições que são na verdade prescrições”.

As metáforas também são importantes para a classificação dos problemas de política. Elas são mecanismos simbólicos com grande poder de persuasão e apelo emocional que geralmente refletem a forma cultural de dizer as coisas, e, exatamente por isso, passam despercebidas, assim como os saltos normativos a elas associados. As metáforas mais comuns são as de *organismos*, *leis naturais*, *máquinas*, *instrumentos*, *doenças* e *guerra*. Cada uma delas se associa a uma forma de representação da realidade e a uma prescrição normativa (STONE, op.cit, p. 155).

A *metáfora dos organismos* é um recurso para naturalizar os fenômenos sociais, transformando-os em “fatos” ou “dados”. A mensagem oculta nesse caso é que as coisas devem ser deixadas como estão, pois não podem ser modificadas pela ação humana. Esse tipo de metáfora geralmente é utilizado em argumentos conservadores ou críticos. A *metáfora das máquinas* enfatiza a complexidade da realidade social, cujo equilíbrio dependeria do funcionamento adequado de suas inúmeras “peças e

⁹⁶ De acordo com Stone (op.cit.), símbolos como individualismo, liberdade, privacidade, empreendimento privado e localismo restringem o escopo do conflito, ao passo que símbolos como igualdade, justiça e direitos civis ampliam o quadro de referência da política.

engrenagens”. Interferir no funcionamento dessa máquina seria perigoso, pois poderia provocar problemas sistêmicos e de difícil resolução.

A *metáfora da doença* se refere a uma estória de luta entre homens e agentes patológicos, na qual “especialistas” tomam medidas desagradáveis, mas necessárias. A imagem da doença também é empregada para transformar problemas sociais em patologias individuais ou grupais, de forma a reduzir o escopo do tema de política. A *metáfora da guerra* se refere a uma situação-limite. Declara-se guerra a algo ou a alguém quando todos os recursos pacíficos de resolução dos conflitos ou de modificação de uma dada situação se mostraram ineficazes. Esse impasse justifica o uso de todos os meios disponíveis, inclusive a força. Caracterizar uma situação dessa forma é uma estratégia para conquistar apoio incondicional para as iniciativas destinadas a instaurar a paz.

3.2.2 Números

A linguagem numérica é uma das mais utilizadas na definição de problemas de política⁹⁷. Os atores têm a expectativa de que a objetividade dos números torne seus argumentos mais convincentes. A mágica dessa linguagem é justamente apresentar os números como coisas “reais”: a *contagem* e a *mensuração* seriam operações mecânicas ditadas pela natureza dos objetos. Contudo, os números também pode ser vistos como “símbolos, metáforas, artefatos da vida política”⁹⁸, perspectiva que salienta a ambiguidade constitutiva da linguagem numérica.

Os atores políticos lutam para controlar a forma como os números são interpretados. Além disso, a contagem e a mensuração envolvem processos de categorização que são arbitrários por definição. Nesse sentido, o que estaria em jogo nos debates sobre o

⁹⁷ A cultura ocidental contemporânea teria caráter marcadamente numérico. Poovey (1998) afirma que a construção dos “fatos modernos” se baseia mais em números e quantificações do que em interpretações.

⁹⁸ Para Stone (op.cit, p. 16-163), os números são “*descrições do mundo tão reais quanto as pinturas e os poemas; eles são reais na medida em que existem e provocam reações nas pessoas, mas sua dominância como modo de descrição da realidade é um fenômeno recente e talvez temporário da história cultural do ocidente, não o resultado da realidade subjacente dos números.*”

tamanho de determinado fenômeno não seria a correção da soma, mas os critérios de classificação empregados e suas implicações para os atores políticos relevantes. Além disso, a contagem funcionaria como um instrumento de mobilização política, ao transformar *comunidades estatísticas* em *comunidades naturais*⁹⁹.

A mensuração torna os fenômenos mais visíveis e cria uma norma implícita sobre os níveis aceitáveis ou inaceitáveis que eles possam atingir, com base na qual são feitas prescrições para ação ou inação política. Além disso, a mensuração é um processo social complexo que visa influenciar o comportamento humano. Logo, os números estariam sujeitos a manipulações por aqueles que são objeto de mensuração, aqueles que medem e aqueles que interpretam as medidas elaboradas por outros¹⁰⁰.

3.2.3 Causas

A noção de que para resolver um problema é preciso identificar suas *causas* é amplamente disseminada no senso comum, o que explica porque o diagnóstico do problema é considerado uma etapa crucial da formulação de políticas. Assume-se que é possível descobrir as “verdadeiras” causas de um problema e traçar estratégias para atuar sobre elas. Sob esse prisma, tratar apenas os sintomas de um problema significaria perder tempo e desperdiçar recursos. Para Stone (op.cit.), definir um problema de política a partir de suas causas é o mesmo que contar uma história sobre vítimas e algozes, pois identificar causas implica atribuir responsabilidades e distribuir custos e benefícios. As histórias causais empregam símbolos e números para veicular determinada versão dos fatos e torná-la base das escolhas políticas.

⁹⁹ De acordo com Stone (op.cit.), as comunidades naturais ou grupos primários são formadas por pessoas que interagem a despeito de serem ou não objeto de contagem. As comunidades estatísticas ou grupos secundários são formados por pessoas que não têm relação entre si além da característica considerada. A maioria das comunidades da polis seria um misto das duas coisas.

¹⁰⁰ O *efeito de reatividade* é particularmente importante quando a contagem e a mensuração determinam o tipo de tratamento a ser dispensado às pessoas, como no caso das medidas de desempenho, com base nas quais se distribui recompensas ou punições, ou das medidas de necessidade, com base nas quais se distribui recursos e prerrogativas. Além disso, os efeitos concretos da contagem e da mensuração criam incentivos para que atores e instituições procurem influenciar os responsáveis pela produção dos números (STONE, op.cit.).

A tipologia de teorias causais da autora se estrutura em dois eixos: *natureza das ações* (não-direcionadas ou propositais) e *tipos de consequências*, (esperadas ou não-esperadas). Sua hipótese é que as interpretações do mundo se baseiam em *quadros de referência naturais ou sociais*. No primeiro caso, a causalidade seria uma sequência de eventos determinada pelo destino ou pelo acaso. No segundo, a causalidade seria resultado da ação humana intencional. A matriz resultante desses dois eixos apresenta quatro tipos de causas: *causas acidentais*, *causas intencionais*, *causas inadvertidas* e *causas mecânicas*.

As *causas acidentais* são não-direcionadas e têm efeitos inesperados. Nesse caso, não cabe atribuir responsabilidades, pois os efeitos produzidos por esse tipo de causa são simples ocorrências, ao contrário das *causas intencionais*, que são propositais e produzem efeitos esperados. Trata-se de ações humanas deliberadas, cujas consequências podem ser antecipadas pelos agentes. As *causas inadvertidas* também são propositais, mas produzem efeitos não antecipados pelos atores. As *causas mecânicas* produzem consequências previsíveis, apesar de não se originarem de ações direcionadas. Elas geralmente são tratadas como *causas complexas, institucionais ou históricas*, ou seja, causas associadas a problemas que não resultam diretamente de uma ação ou ator. No debate político, as causas mecânicas geralmente são equiparadas às causas acidentais.

As teorias causais são idéias concorrentes, mas não mutuamente excludentes, sobre causalidade social. Não há “critérios extrapolíticos” para decidir que teorias estão certas ou erradas. A credibilidade das estórias causais depende, em grande medida, de como elas são apresentadas e de quem as apresenta. Stone afirma que a probabilidade de sucesso das estórias causais é função tanto dos atributos dos proponentes (visibilidade, posição na hierarquia social, acesso à mídia) quanto de atributos das próprias estórias

(conformidade com valores culturais, capacidade de capturar o *humor nacional*¹⁰¹ e impacto potencial sobre o *status quo*)¹⁰².

3.2.4 Interesses

Definir um problema de política a partir da noção de *interesses* significa enfatizar as consequências de determinada situação ou ação para diferentes atores ou segmentos sociais. A argumentação enfoca os efeitos dos problemas para os objetivos materiais e simbólicos das partes envolvidas. Dessa forma, apresenta-se uma imagem dos lados da disputa, aqueles que têm algo a ganhar ou a perder em relação a determinado tema. O primeiro desafio é definir em que consistem tais interesses. O senso comum associa o termo aos ganhos materiais ou de *status* que um indivíduo ou grupo podem obter em decorrência de uma situação e/ou ação. Os interesses seriam objetivos, ou seja, existiriam independentemente da percepção dos atores sobre eles.

Stone (op.cit., p.211-231) nega a distinção entre interesses objetivos e subjetivos. Para ela, os interesses não são determinados pelas características socioeconômicas dos atores, mas por sua percepção sobre essas características e sobre como determinada situação ou ação as afeta. Nesse sentido, a forma como um tema é apresentado na esfera pública é fundamental para a definição dos interesses dos atores envolvidos. A representação da contraposição de interesses pode ser feita das seguintes formas: *interesses “bons e fracos” versus “ruins e fortes”, interesses privados versus públicos, interesses coletivos versus particulares, interesses difusos versus concentrados, interesses de longo-prazo versus de curto-prazo, interesses espirituais versus materiais, interesses sociais versus econômicos, interesses dos trabalhadores versus dos capitalistas*, entre outras.

¹⁰¹ Sobre o conceito de *humor nacional* (*national mood*), ver Kingdom (1984, p. 153-157).

¹⁰² Para Stone (op.cit.), a *lei, a ciência e a mídia* são as instituições que mais influenciam o sucesso político das histórias causais, porque são capazes de mobilizar a *autoridade formal* e a *autoridade cultural*, respectivamente. Sobre o papel da mídia, ver Yengar (1991).

3.2.5 Decisões

É comum definir um problema em termos de *decisões*, devido à influência do *modelo do ator racional* e dos *métodos racionais de tomada de decisões* na análise política contemporânea. Esses referenciais representam o processo de políticas públicas como uma sequência de decisões ou escolhas de meios alternativos para se alcançar objetivos previamente estabelecidos. Contudo, como lembra Stone, na *polis* os objetivos de política são ambíguos, ocultos e mutáveis. Por isso, a representação do tema influencia a seleção de quais dos inúmeros efeitos de uma dada situação receberão atenção dos atores. O desafio dos analistas de política seria explicar: a) por meio de quais mecanismos os efeitos das ações são apresentados como “interesses” de determinados atores; b) por que determinados efeitos são enfatizados; e c) como os interesses são representados na esfera pública (STONE, op.cit., p. 211-231).

Há duas manobras retóricas relacionadas à linguagem das decisões: o *enquadramento do tema* (*issue framing*) e as *Escolhas de Hobson* (*Hobsons choice*). A primeira consiste em salientar apenas a parte da cadeia causal que implica em ações políticas menos onerosas. A segunda consiste em contrastar uma alternativa desejável e/ou viável a outra pouco recomendável e/ou factível. O objetivo é direcionar as escolhas dos atores por meio de dicotomias nas quais um dos pólos é bom, e o outro, ruim.

3.3 Soluções

Para Stone (op.cit.), soluções são estratégias para estruturar relacionamentos e coordenar comportamentos com a finalidade de alcançar propósitos coletivos. A autora identifica cinco modalidades de solução: *induçãoes*, *regras*, *fatos*, *direitos* e *poderes*. Na prática, as políticas públicas combinam diversos tipos de soluções, de forma deliberada ou não. Isso permite, inclusive, que a mesma iniciativa seja apresentada de formas diferentes para audiências distintas. Geralmente há uma hierarquia tácita de soluções em cada contexto.

3.3.1 Induções

A idéia por trás das *induções* é que a existência de incentivos e/ou sanções leva as pessoas a modificarem seu comportamento. Os *incentivos* seriam induções positivas, e as *sanções*, induções negativas. Os dois tipos de indução modificariam as consequências das ações e, dessa forma, levariam os atores a agir de forma diferente. As induções se baseiam no *modelo utilitarista do comportamento humano*, segundo o qual indivíduos racionais escolhem seus cursos de ação com base em um cálculo de custo-benefício¹⁰³.

Os sistemas de induções são formados por três elementos: *alvos (targets)*, *indutores (givers)* e *induições (inducements)*. Assume-se que o comportamento dos alvos é adaptável, que alvos e indutores agem como atores unitários capazes de decisões racionais, que os alvos são orientados para o futuro e que o problema em foco é causado por ações deliberadas dos agentes. Contudo, Stone lembra que há restrições à adaptabilidade dos indivíduos nas comunidades políticas, que alvos e doadores geralmente são entidades coletivas, que nem sempre os alvos estão dispostos a aceitar perdas presentes para garantir recompensas futuras, e que a maioria dos problemas resulta de causas complexas¹⁰⁴.

Os sistemas de indução são apresentados na retórica política como mecanismos não coercitivos, pois os indivíduos seriam livres para escolher alterar ou não seu comportamento em função das induções estabelecidas pela política pública. No entanto, as induções se baseiam na assimetria da relação entre alvos e indutores e funcionam melhor quando os alvos são socialmente vulneráveis, e, por isso, valorizam de forma

¹⁰³ Segundo Stone (op.cit), a justificativa para o uso deste tipo de estratégia seria “resolver problemas dos comuns”, isto é, promover o alinhamento de objetivos individuais e coletivos.

¹⁰⁴ Exatamente por isso, a autora considera que as induções são estratégias políticas limitadas. Mesmo nos casos em que os problemas resultam de ações deliberadas dos atores, as induções teriam pouca eficácia, devido às falhas da *teoria das induções*. Uma delas seria negligenciar que é a percepção dos alvos, e não a intenção dos indutores, que define se uma indução é interpretada como um incentivo ou uma sanção. Além disso, seria um equívoco considerar induções positivas e negativas conceitualmente equivalentes, pois seus efeitos psicológicos e políticos seriam substancialmente distintos: as induções positivas criariam relações de reciprocidade e compromisso, ao passo que as induções negativas criariam relações unilaterais e antagônicas.

diferenciada os incentivos e/ou sanções oferecidos pelo Estado. Em suma, os sistemas de indução são mecanismos complexos cuja eficácia depende do contexto econômico, social e político em que se inserem.

3.3.2 Fatos

A solução dos problemas de política também pode se basear na persuasão. Nesse caso, recorre-se aos *fatos* para mudar a percepção do mundo das pessoas, e, assim, induzi-las a alterar voluntariamente seu comportamento. Essa estratégia pode se basear na definição de problemas a partir de *números* ou de *símbolos* . Além disso, a persuasão tem duas faces: ela pode ser um meio para que os atores tomem decisões com base na razão, ou uma forma de doutrinação e propaganda¹⁰⁵.

Os fatos não existem de forma independente das lentes interpretativas por meio das quais são apresentados. Mesmo “vestidos de palavras e números”, eles são produtos de processos sociais que envolvem escolhas arbitrárias sobre formas de classificação. Isso explica porque os fatos estão sempre sob disputa. Por outro lado, as pessoas se apoiam em hábitos, estereótipos e normas culturais para tomar a maioria de suas decisões. Nesse processo, a fonte da informação e o meio pelo qual ela é transmitida têm pelo menos tanta influência quanto seu conteúdo. Além disso, as pessoas tendem a se espelhar em determinados grupos de referência e/ou a agir com base em atitudes e crenças anteriores. Logo, informações novas ou corretas nem sempre são capazes de modificar um padrão cristalizado de comportamento ou pensamento.

3.3.3 Regras

Em certo sentido, qualquer política pública se baseia em regras formais e informais que criam sistemas de classificação de pessoas e situações. As regras forjam alianças e

¹⁰⁵ A primeira perspectiva deriva do modelo do comportamento racional, segundo o qual os indivíduos tomam decisões com base em fatos neutros, fundamentados na lógica e no método científico. A segunda perspectiva vê a persuasão como a arma dos governos totalitários para destruir a independência de pensamento das pessoas.

oposições entre os sujeitos sociais, o que explica porque essa modalidade de solução se relaciona diretamente à definição de problemas a partir de interesses, isto é, dos lados da disputa política. As regras também se ligam às induções porque são sustentadas por recompensas e punições. Nas sociedades democráticas, as regras podem ser *precisas* ou *flexíveis*, mas, em ambos os casos elas só adquirem significado ao serem aplicadas e cumpridas. Apesar do *mito das boas regras*, nenhuma regra funciona exatamente de acordo com as expectativas (STONE, op.cit., p. 287-304).

3.3.4 Direitos

A resolução de problemas por meio da concessão ou garantia de *direitos* é uma estratégia ligada a determinados tipos de histórias causais ou formas de representação de interesses. A idéia é conceder a certos atores individuais e coletivos o poder de invocar o poder do Estado em seu nome, obrigando outros atores a lhes dar acesso a bens e serviços. Para serem reconhecidos, os direitos devem estar fundamentados em regras formais emitidas por uma autoridade competente.

Há duas tradições no discurso sobre direitos: a *tradição positiva* e a *tradição normativa*. De acordo com a primeira, os direitos só existem se forem oficialmente reconhecidos pelo Estado, cujo poder seria sua fonte primordial. Nesse sentido, os direitos das pessoas se restringem ao que elas demandam do Estado e ao que ele pode lhes garantir. De acordo com a tradição normativa, os direitos consistem no que as pessoas em uma dada sociedade devem ser capazes de fazer, ter ou esperar dos outros cidadãos e do governo. Sob esse prisma, os direitos derivam de outras fontes além do poder estatal, como a moralidade, a religião, a racionalidade e a lei natural, por exemplo. Logo, as pessoas têm direito a coisas que ainda não foram demandadas ou garantidas pelo Estado.

As políticas públicas se referem a direitos positivos, mas as pessoas se organizam em torno de direitos normativos. Por isso, direitos legalmente definidos são constantemente contestados com base em direitos normativos reconhecidos socialmente, mas não

oficializados pelo Estado. Os direitos normativos têm papel importante na mobilização social, porque direcionam as demandas da sociedade perante o sistema político. Deve-se distinguir, ainda, *direitos procedimentais* e *direitos substantivos*. Os direitos procedimentais definem a forma de prestação de serviços ou o método de tomada de decisões. Os direitos substantivos dizem respeito a ações específicas ou benefícios que as pessoas podem demandar, podendo ser *negativos ou positivos*. Os direitos negativos correspondem ao direito de não sofrer restrições, o qual estabelece relações de não-interferência entre determinados conjuntos de atores. Os direitos positivos correspondem ao direito de ter ou receber algo (bens, serviços e prerrogativas), que cria obrigações de provisão para outros atores sociais.

O reconhecimento oficial de direitos não altera imediatamente as estruturas de poder, apesar das expectativas dos atores nesse sentido. Para Stone (op.cit., p. 325), os direitos consistem em “um conjunto amorfo de idéias sobre o certo e o errado, o bom e o ruim e a justiça e a injustiça, que só toma forma em situações concretas.” Dito de outra forma, os direitos são importantes, pois permitem distinguir os problemas sociais considerados má sorte e os problemas vistos como alvos potenciais da ação coletiva, mas os direitos não são automaticamente aplicáveis.

3.3.5 Poderes

As estratégias centradas na noção de *poderes* partem dos seguintes supostos: (i) os problemas de política são consequências de más decisões; (ii) para alterar o conteúdo das decisões é necessário modificar o processo decisório (*metáfora do mecanismo*); (iii) para modificar o processo decisório é preciso alterar as “regras que conferem poder”, consideradas causas originais dos problemas de política. As propostas de alteração das estruturas de autoridade são tentativas de se alterar a distribuição de poder, ou seja, de redefinir “quem decide sobre o quê.” (STONE, op.cit., p. 375). Haveria três formas de fazer isso: mudanças nos membros da unidade decisória (alterações na qualificação do eleitorado ou mudanças no sistema de representação); mudanças no tamanho da

unidade decisória (aumento ou diminuição) e mudanças do locus da decisão entre níveis de governo (descentralização x centralização).

De acordo com a literatura especializada, não há argumentos propriamente técnicos em defesa de unidades decisórias menores ou maiores. Segundo Wildavsky (1979), o tamanho das unidades decisórias não é bom ou ruim em si mesmo, mas depende do fim a que elas se destinam. Schulman (1980) defende que a definição do tamanho das unidades decisórias deve levar em conta o tamanho da jurisdição que garante a oferta de recursos e mobiliza o apoio político necessário para cada tipo de problema. De forma análoga, as “estórias a favor da centralização” e as “estórias a favor da descentralização” não teriam respaldo técnico. Nos dois tipos de arranjo, o que importa é o padrão de relacionamento entre as unidades federadas, que estabelece assimetrias de poder e autoridade, competências privativas e compartilhadas, e mecanismos para, se necessário, forçar a adesão às regras do jogo. Outra perspectiva para se avaliar arranjos centralizados e descentralizados é indagar se há diferenças significativas entre seus resultados distributivos, ou seja, se eles beneficiam diferentes grupos de pessoas de forma consistente¹⁰⁶.

3.4 Visões de Proteção Social e Comunidades de Pensamento¹⁰⁷

O conceito de VPS foi elaborado com base no conceito de *enquadramento*, empregado de formas diferentes por diversas vertentes e autores examinados neste trabalho. Lindblom (1995, p. 126) o relaciona à “visão dos atores sobre a cadeia de escolhas de políticas até determinado momento”, com base na qual as alternativas em discussão são avaliadas. Os autores ligados à *Teoria da Escolha Racional* (TER) definem os enquadramentos a partir da visão de Simon (1957) sobre os limites da cognição humana. North (1990; 2005), por exemplo, associa-os às representações subjetivas da

¹⁰⁶ Também, neste caso, há diferentes estórias em confronto. Uma delas afirma que o governo central seria mais propenso a redistribuir do que outros níveis de governo. Além de ter uma base fiscal mais ampla, ele teria capacidade de forçar as unidades federadas a buscar objetivos “nacionais”, por meio de programas formulados pelo governo central. Afirma-se, ainda, que estados e municípios têm fronteiras mais permeáveis e populações com maior mobilidade do que a União, o que dificultaria a execução das iniciativas estatais.

¹⁰⁷ O Capítulo 2 examina detalhadamente as vertentes, os autores e os conceitos mencionados nessa seção.

situação de decisão que enviesam as escolhas racionais dos indivíduos. Os enquadramentos seriam uma das causas do déficit de racionalidade do processo decisório. Ward (1995) segue a mesma linha ao definir o conceito como “o foco da atenção individual que explica o comportamento”, criado por escolhas passadas, conhecimentos preexistentes e normas que o indivíduo considera válidas, sofrendo ainda a influência de aspectos emocionais.

Os autores da vertente pós-empiricista da subdisciplina de políticas públicas têm uma visão bem mais positiva do conceito de enquadramento. Fischer (2003) os entende como sistemas de significado, quadros interpretativos ou lentes por meio dos quais os atores atribuem sentidos à sua experiência. Para ele, o *conflito de enquadramentos* seria o eixo do processo de políticas públicas. Yanow (1996) acredita que os quadros de referência seriam parâmetros para a comunicação e a interpretação de significados no processo de políticas públicas. Finalmente, para Stone (op.cit.) os enquadramentos correspondem à forma como as informações são apresentadas aos atores, influenciando, assim, a formação das preferências individuais. Neste trabalho, o conceito de enquadramento é empregado de forma próxima à aceção de Fischer, referindo-se às visões de mundo que se manifestam no processo de políticas públicas, por meio da disputa entre argumentos de atores individuais e coletivos.

As unidades de análise deste trabalho são os *grupos*, entendidos a partir do conceito de *comunidades de pensamento*, que se refere a agrupamentos de pessoas que compartilham uma base normativa e cognitiva e um dado *estilo de pensamento* (DOUGLAS, 1998). Essas comunidades podem ser mais ou menos coesas e estáveis e ter estilos de pensamento mais ou menos uniformes. Elas são *mundos de pensamentos*, nos quais os indivíduos adquirem a visão de si mesmos e do ambiente. Diferentemente das coalizões, esses grupos podem ou não ser capazes de ação coordenada.

As *Visões de Proteção Social* (VPS) são sistemas de significado que se referem à *proteção social*, tema relacionado às questões de distribuição ou redistribuição de

recursos sociais¹⁰⁸. As VPS se diferenciam nas seguintes dimensões: características da *comunidade de pensamento*; *variantes*; e características dos *argumentos* sobre políticas, subdivididos em *objetivos* *problemas* e *soluções*. Também se analisa a posição de cada VPS sobre os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC).

As VPS não são sistemas hierarquizados de crenças, como os descritos pelo *Referencial das Coalizões de Advocacia* (ACF) de Sabatier e Jenkins-Smith (1999). As representações sobre objetivos, problemas e soluções referentes a questões de distribuição podem ser inconsistentes entre si, dado que as VPS são formadas a partir de discursos reais. No nível micro, eles se expressam nos argumentos dos atores sobre um dado tema de política; no nível macro, relacionam-se à cultura da coletividade onde se inserem. Nos termos de Fischer, as VPS podem ser interpretadas como subsistemas simbólicos inseridos em sistemas simbólicos mais abrangentes. Nesse sentido, elas não “pertencem” a nenhum grupo ou indivíduo em particular, podendo ser empregadas por qualquer ator político e social.

4. Enfoque Metodológico, Tema, Questões e Hipóteses de Investigação

O emprego do enfoque interdisciplinar e comparativo é quase uma exigência do objeto de investigação de que trata esta tese. A vertente hegemônica da subdisciplina não tem o instrumental analítico adequado para investigar a dimensão simbólica das políticas públicas e, na maioria das vezes, nem tem interesse pelo assunto. Essa vertente restringe o foco da análise à dimensão instrumental das iniciativas governamentais e as trata como instrumentos “objetivos” para solucionar problemas “concretos”. A vertente pós-empiricista da subdisciplina parte do princípio de que as políticas têm uma dimensão simbólica que não pode ser separada da sua dimensão instrumental e que o significado dessas iniciativas nunca é literal ou unívoco. Este trabalho assume que as políticas são “precipitados semânticos” que precisam ser cuidadosamente interpretados para que se possa entender os efeitos que elas produzem no mundo. Para fazer frente a esse desafio, é preciso buscar a contribuição de outras disciplinas das Ciências Sociais e

¹⁰⁸ Ver Capítulo 1.

Humanas, como a Sociologia, a Antropologia da Política, a Linguística e a literatura sobre *Análise de Discurso*.

Por outro lado, o estudo dos PTRC deve ser feito sob a perspectiva comparativa. Como um modelo pré-formatado de política como o PTRC funciona em contextos políticos, econômicos, sociais e culturais tão distintos? É razoável supor que haja diferenças significativas na forma como esse modelo foi traduzido no Brasil e no México. Este trabalho parte do suposto de que tais diferenças podem ser explicadas, pelo menos em parte, pelas *Visões de Proteção Social* (VPS) predominantes nos dois países.

A comparação é uma estratégia metodológica com grande potencial nas Ciências Sociais, pois permite ao analista colocar em perspectiva seus valores, crenças e conhecimentos. No entanto, como alerta Dumont (1993)¹⁰⁹, a construção de *fatos comparáveis* entre diferentes culturas é um desafio. O desconhecimento do universo do “outro” pode impedir o pesquisador de identificar os temas e representações dominantes na cultura do país. Mesmo quando ele tem a oportunidade de imergir temporariamente nesse universo, a assimetria entre os pólos da comparação continua a existir. Dados os limites deste trabalho, o caso do México servirá apenas como contraponto ao caso brasileiro.

A abordagem interdisciplinar também não é isenta de riscos. Nas Ciências Sociais, a interdisciplinaridade ainda é mais um projeto do que uma prática. Não há acordo nem sobre o sentido do termo: para alguns, o pesquisador deve manter o lastro de sua disciplina de origem ao realizar o exercício interdisciplinar; para outros, ele deve transitar livremente entre tradições disciplinares para elucidar seu objeto ou tema. Ambos os casos envolvem escolhas difíceis. Ao se manter demasiadamente preso aos supostos de sua disciplina de origem, o analista pode não aproveitar o potencial do exercício interdisciplinar. O problema oposto é combinar referenciais teóricos e metodológicos

¹⁰⁹ Segundo Dumont (1993), o método comparativo se baseia em quatro princípios: a ênfase em *fatos sociais específicos*; o reconhecimento da diferença entre “eles” (os observados) e “nós” (os observadores); e a atenção à *hierarquia interna da cultura* em estudo (op.cit., p. 15).

incompatíveis, ou estender indevidamente o escopo de conceitos de outras tradições disciplinares.

Mesmo assim, há fortes razões para a escolha do enfoque interdisciplinar e comparativo. A Ciência Social é uma modalidade de discurso, e, como tal, não descreve a realidade como ela é. Cada tradição disciplinar desenvolve uma variante desse discurso e capta determinado ângulo da realidade¹¹⁰. Por isso, o exercício da interdisciplinaridade amplia o espectro de visão dos cientistas sociais, assim como a comparação, que, por meio do contato com a realidade do “outro”, desperta o analista para aspectos que passariam despercebidos de outra forma.

Este trabalho também procurar equilibrar a *modalidade explicativa e compreensiva de interpretação* (APEL, op.cit; GADAMER, op.cit.). Devido à hegemonia do paradigma neopositivista na Ciência Política, por muito tempo a primeira modalidade foi sobrevalorizada. Disseminou-se ainda a idéia de que escolher entre explicação e compreensão, entre *nomologia* e *idiografia*, era o mesmo que escolher entre rigor metodológico e “impressionismo” (REIS, 1984). Esse tipo de argumento é falacioso, pois todas as formas de conhecimento social envolvem, necessariamente, interpretação. Além disso, nenhuma modalidade de interpretação detém o monopólio do rigor metodológico.

A escassez de trabalhos sobre a dimensão simbólica do processo de políticas públicas no Brasil provavelmente se deve a esse viés em favor da modalidade explicativa de interpretação. Nesse sentido, este trabalho “nada contra a corrente” ao escolher um tema que tem mais afinidade com a modalidade compreensiva. Parte-se do suposto de que as ações sociais se referem a *sistemas de significado* ou *sistemas simbólicos* que devem se analisados *per se*, mas sem desconsiderar sua relação com o ambiente social e político em que se inserem. Dito de outra forma, o objetivo deste trabalho é mapear os múltiplos significados relacionados à proteção social e aos PTRC no Brasil e no México.

¹¹⁰ A visão da ciência social como “projeto de textualização da sociedade e da cultura” se encontra em Apel (1971) e Gadamer (1997).

O tema “proteção social” é extremamente relevante nas sociedades ocidentais contemporâneas e, em particular, nos países em desenvolvimento, onde ainda hoje não há *Sistemas de Proteção Social* (SPS) capazes de enfrentar o dramático desafio da desigualdade e da pobreza. Talvez seja por esse motivo que o tema está sempre presente no debate público e que as discussões sobre ele são tão polarizadas. Uma das razões que motivaram a elaboração deste trabalho foi a convicção de que é fundamental buscar novas perspectivas sobre esse assunto, que tende a ser tratado de maneira ideológica ou dogmática. Por isso, a intenção aqui não é defender *uma* VPS, mas identificar e analisar VPS no Brasil e no México.

Gradativamente, formei a convicção de que os PTRC eram particularmente promissores para a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas. A partir dos anos 1990, esse modelo assumiu grande importância na América Latina e Caribe, e, no caso do México e do Brasil, demonstrou grande capacidade de adaptação ao sobreviver a governos com orientações políticas distintas. Por outro lado, de 2003 a 2005, tive a oportunidade de participar diretamente da formulação e de acompanhar a implementação do PBF, além de testemunhar as discussões acerca do *Programa Fome Zero* (PFZ). Percebi que, em ambos os casos, o que estava em jogo era mais do que a disputa por recursos tradicionais de poder: havia também uma acirrada “*luta por, com e sobre idéias*”, nos termos de Stone (2002). Essas reflexões me levaram a formular as seguintes questões de investigação:

1. Que *Visões de Proteção Social* (VPS) predominam no Brasil e no México?
2. Como as VPS se manifestam na formulação e implementação dos PTRC no Brasil e no México?
3. Que inferências sobre a dimensão simbólica do processo de políticas públicas podem ser extraídas da investigação das VPS no Brasil e no México?

Os objetivos deste trabalho decorrem dessas questões de investigação. Em primeiro lugar, a intenção é caracterizar as VPS no Brasil e no México, por meio dos *argumentos*

de distintas *comunidades de pensamento* sobre o PBF e o PO. A partir dessa caracterização, as VPS serão relacionadas ao desenho e ao processo de formulação e implementação desses programas. Finalmente, espera-se que os achados deste trabalho sobre a dimensão simbólica do processo de políticas públicas despertem o interesse dos especialistas brasileiros para a modalidade pós-empiricista de análise de políticas. As hipóteses de investigação que nortearam o trabalho são as seguintes.

1. Há diferenças significativas entre as VPS no Brasil e no México
2. As VPS influenciam a formulação e implementação dos PTRC
3. A dimensão simbólica e a dimensão instrumental do processo de políticas públicas não devem ser dissociadas

É importante explicitar as limitações deste trabalho, isto é, os temas que ele não pode e/ou não pretende abordar. Não se pretende investigar a gênese das VPS. Por outro lado, também não será possível apresentar todas as VPS existentes no Brasil e no México, e nem mesmo todas as variantes de cada VPS. Outro aspecto fora do escopo deste trabalho é a caracterização da *cultura política* brasileira e mexicana, apesar do suposto de que as VPS são subsistemas de significado inseridos em sistemas de significados mais abrangentes. Finalmente, também não será possível falar sobre *política social* em sentido amplo, e nem mesmo analisar sistematicamente as *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP) no Brasil e no México: a caracterização das VPS se baseia estritamente nos argumentos referentes aos PTRC.

A estratégia de desenvolvimento desta tese envolveu duas frentes: (i) revisão da literatura da subdisciplina de políticas públicas, da Sociologia, da Antropologia da Política, da Linguística e da Análise de Discurso, com foco em temas como a relação indivíduo e sociedade, as teorias da ação social, o domínio do simbólico, e a visão do Estado, das políticas e do processo de políticas públicas; (ii) pesquisa empírica sobre os PTRC no Brasil e no México, com ênfase na identificação dos argumentos de distintas comunidades de pensamento sobre proteção social e sobre os PTRC.

A pesquisa empírica sobre os PTRC no Brasil e no México envolveu as seguintes modalidades:

- a) Análise documental: exame de um grande número de documentos, oficiais e não oficiais sobre proteção social e PTRC, produzidos por instituições e atores governamentais e não governamentais e pela mídia, no Brasil e no México.
- b) Entrevistas estruturadas de caráter exploratório com atores relevantes no processo de formulação e implementação do PBF:
 - Diretora de Estudos Sociais do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), em 06 de julho de 2006;
 - Secretária Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 11 de julho de 2006;
 - Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 12 de julho de 2006; e
 - Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, em 26 de julho de 2006.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 1 contextualiza a discussão sobre proteção social, *Sistemas de Proteção Social* (SPS) e *Estado de Bem Estar Social* (EBES). O Capítulo 2 examina o referencial teórico interdisciplinar da tese. Os Capítulos 3, 4 e 5 apresentam os resultados da investigação empírica: a caracterização das *Visões de Proteção Social* (VPS) vinculadas aos *paradigmas de desenvolvimento econômico, social e humano*, e as principais VPS do Brasil e do México. A conclusão do trabalho procura avaliar o sucesso da aplicação da abordagem teórica ao problema de pesquisa.