

Agradecimentos

Esta tese certamente não teria sido elaborada se não fosse pelo encorajamento da Professora Maria das Graças Rua, minha orientadora, que me incentivou a ingressar no CEPPAC, primeiro como aluna especial, depois como aluna regular do programa de pós-graduação. Este trabalho também não teria sido realizado caso eu não tivesse tido o privilégio de me licenciar por 36 meses de minhas funções como servidora pública para me dedicar exclusivamente ao curso de Doutorado.

Muitas outras pessoas contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. Sou grata à minha ex-chefe, Miriam Belchior, pelo apoio durante todo esse longo processo, e por ter aberto um espaço em sua atribulada agenda para me conceder um proveitoso depoimento. Também não posso deixar de reconhecer publicamente a generosidade dos meus outros entrevistados, Anna Peliano, Rosani Cunha e Márcia Lopes, e de outras pessoas que contribuíram para este trabalho de diversas maneiras, como Ana Fonseca, Rômulo Paes e Lúcia Modesto.

Agradeço a meus amigos pela paciência durante esse atribulado período e à minha família (Eduardo, Ana Clara e Dinho) pela compreensão nos inúmeros finais de semana, feriados e noites nas quais tive que trabalhar. Agradeço também aos professores e colegas do CEPPAC e às Professoras Vera Alice, Fernanda Sobral, Sônia Ranincheski e aos Professores Cristhian Teófilo e Lúcio Rennó por terem gentilmente aceitado o convite para participar da banca examinadora desta tese.

Dedico este trabalho à Rosani Cunha, colega de carreira, companheira de dia de aniversário, titular da *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania* do MDS de 2005 a 2008, ano em que nos deixou subitamente.

Resumo

O trabalho analisa as *Visões de Proteção Social* (VPS) relacionadas aos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC) no Brasil e no México, respectivamente, o *Programa Bolsa Família* e o *Programa Oportunidades*. A intenção é investigar a dimensão simbólica do processo de políticas públicas, tema ainda pouco explorado no Brasil, por meio de uma abordagem comparativa e interdisciplinar. O trabalho se baseia em duas categorias analíticas centrais: *Visões de Proteção Social* e *argumentos*. A primeira categoria deriva do conceito de *enquadramento*, ao qual recorrem vários autores da subdisciplina de políticas públicas. A segunda categoria é utilizada por Stone (2002) na análise dos paradoxos das políticas públicas nas democracias contemporâneas. Pretende-se identificar e caracterizar as VPS presentes nos contextos brasileiro e mexicano, com base na análise dos argumentos de distintas *comunidades de pensamento* sobre os objetivos das ações de proteção social, os problemas aos quais elas se referem e as soluções propostas para resolvê-los ou amenizá-los. A intenção desta tese é mostrar que a análise da dimensão simbólica é imprescindível para a adequada compreensão das políticas públicas, apesar dessa dimensão ser sistematicamente negligenciada pela vertente hegemônica da subdisciplina.

PALAVRAS-CHAVE: proteção social; Programa Bolsa Família; Programa Oportunidades; dimensão simbólica; processo de políticas públicas; Visões de Proteção Social; argumentos; enquadramentos; paradoxos; comunidades de pensamento.

Abstract

This work analyses the *Visions of Social Protection* (VSP) related to *Conditioned Cash Transfers* (CCT) in Brasil and Mexico, *Programa Bolsa Família* (*Family Grant Program*) and *Programa Oportunidades* (*Opportunities Program*), respectively. The aim is to investigate the symbolic dimension of the public policies process, theme almost unexplored in Brazil, through a comparative and interdisciplinary approach. The work is based on two distinct analytic categories: *Visions of Social Protection* and *arguments*. The first one derives from the concept of *framing*, which is used by many authors of the discipline of public policies; the second one is used by Stone (2002) to analyze the paradoxes of public policies in contemporary democracies. The goal is to identify and characterize the VPS in Brazilian and Mexican contexts based on the analysis of the arguments of different *thought communities* about the goals of actions of social protection, the problems that they refer to and the solutions proposed to solve or ameliorate them. The aim of this thesis is to show that the analysis of the symbolic dimension is crucial in order to properly understand public policies, in spite of the fact that this dimension has been systematically neglected by the hegemonic stream of the subdiscipline.

KEY WORDS: social protection; Programa Bolsa Família; Programa Oportunidades; symbolic dimension, public policies process; Visions of Social Protection; arguments; frames; paradoxes; thought communities.

Resumo

Este trabajo analiza las *Visiones de Protección Social* (VPS) vinculadas a los *Programas de Transferência Condicionada de Ingreso* (PTCI) en Brasil y México, respectivamente, el *Programa Bolsa Família* y el *Programa Oportunidades*. La intención es investigar la dimensión simbólica de lo proceso de políticas públicas, tema que todavía es poco explotado en Brasil, a través de un enfoque comparativo y interdisciplinar. El trabajo se fundamenta en dos categorías de análisis: *Visiones de Protección Social* y *argumentos*. La primera categoría deriva de lo concepto de *enquadramento*, que es empregado por diversos autores de la subdisciplina de políticas públicas. La segunda categoría es empregada por Stone (2002) en la análisis de los paradojos de las políticas públicas en las democracias contemporaneas. La intención es identificar y caracterizar las VPS presentes en Brasil y Mexico, con base en la análisis de los argumentos de distintas *comunidades de pensamento* sobre los objetivos de las acciones de protección social, los problemas a los quales ellas se refieren y las soluciones para resolver o amenizar a ellos. La finalidad de esta tesis es mostrar que la análisis de la dimensión simbólica es imprescindible para la adecuada comprensión de las políticas públicas, a pesar de tal dimensión ser ignorada por la vertente hegemónica de la subdisciplina.

PALABRAS-CLAVE: protección social; Programa Bolsa Família; Programa Oportunidades; dimensión simbólica; processo de políticas públicas, Visiones de Protección Social, argumentos, enquadramientos, paradojos, comunidades de pensamiento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. Sistemas de Proteção Social e Programas de Transferência de Renda	
Condicionada no Brasil	16
1.1 Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil: o	
Programa Bolsa Família	22
2. Sistema de Proteção Social e Programas de Transferência de Renda	
Condicionada no México	31
2.1 O Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	36
3. Argumentos, Visões de Proteção Social e Comunidades de Pensamento	45
3.1 Objetivos.....	45
3.1.1 Equidade ou justiça distributiva.....	45
3.1.2 Segurança e necessidade.....	47
3.1.3 Liberdade e eficiência	49
3.2 Problemas.....	51
3.2.1 Símbolos.....	51
3.2.2 Números	54
3.2.3 Causas.....	55
3.2.4 Interesses	57
3.2.5 Decisões	58
3.3 Soluções	58
3.3.1 Induções	59
3.3.2 Fatos	60
3.3.3 Regras	60
3.3.4 Direitos	61
3.3.5 Poderes	62
3.4 Visões de Proteção Social e Comunidades de Pensamento.....	63
4. Enfoque Metodológico, Tema, Questões e Hipóteses de Investigação	65
 CAPÍTULO 1 - PROTEÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS.....	71
1. 1 Proteção social.....	71
1.2 Sistemas de proteção social e Estado de Bem-Estar Social.....	73
1.2.1 Estado de Bem-Estar Social e cidadania segundo Marshall.....	78

1.2.2 As tipologias “clássicas” do EBES: Titmuss e Esping-Andersen	79
1.2.3 A crise do EBES e perspectivas atuais da proteção social	82
1.3 Modelos de Proteção Social na América Latina e Caribe: tipologias, caracterização e tendências	84
1.4 Focalização, universalismo e proteção social na América Latina e Caribe.....	90
1.5 O modelo dos Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	95
1.5.1 Características do modelo PTRC	97
1.5.2 As diferenças entre programas de transferência de renda.....	102
1.6 Proteção Social: tipologias, conceitos e modelos	105

CAPITULO 2 - O LUGAR DAS IDÉIAS E DA DIMENSÃO SIMBÓLICA NOS

ESTUDOS DE POLÍTICAS.....	108
2.1 A Vertente Hegemônica da Subdisciplina de Políticas Públicas.....	108
2.2 Relação indivíduo e sociedade	110
2.3 Modelos de ação social e política	113
2.4 Grupos e processo de políticas públicas.....	121
2.5 O domínio do simbólico: cultura, ideologia e idéias.....	128
2.3 Estudos de políticas, idéias e dimensão simbólica.....	136
2.3.1 A vertente neopositivista das abordagens baseadas nas idéias.....	138
2.3.2 A vertente pós-empiricista dos estudos de políticas.....	142
2.3.2.1 Linguagem, argumentação e discurso.....	142
2.3.2.2 Os pós-empiricistas em ação.....	146
2.3.3 Neopositivistas e pós-empiricistas: idéias, discursos e interesses.....	155
2.3.4 A perspectiva antropológica sobre o Estado, a política e o processo de políticas públicas	164
2.3.5 Como abordar a dimensão simbólica do processo de políticas públicas.....	167

CAPÍTULO 3 - PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO E VISÕES

DE PROTEÇÃO SOCIAL	172
3.1 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Econômico.....	174
3.2 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Humano	178
3.3 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de	

Desenvolvimento Social.....	185
 CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DAS VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL	
NO BRASIL	195
4.1 A Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania	195
4.1.1. Os argumentos da VPS RBC	196
4.1.2 A VPS RBC e os Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	203
4.2 A Visão de Proteção Social da Segurança Alimentar e Nutricional	204
4.2.1 Os argumentos da VPS SAN/FZ.....	206
4.2.2. A VPS SAN/FZ e os Programas de Transferência de Renda Condicionada	210
4.3 A Visão de Proteção Social sob a Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais	212
4.3.1 Os argumentos da VPS DSA/P	213
4.3.2 A VPS DSA e os Programas de Transferência de Renda Condicionada	219
4.4 A Visão de Proteção Social do Gasto Social	223
4.4.1 Os argumentos da VPS GS/M.....	224
4.4.2 A VPS GS e os Programas de Transferência de Renda Condicionada	234
4.5 A Visão de Proteção Social associada à Educação	237
4.5.1 Os argumentos da VPS ED/ME	238
4.5.2 A VPS ED/ME e os Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	246
 CAPÍTULO 5 – CARACTERIZAÇÃO DAS VPS NO MÉXICO.	
5.1 A Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas	251
5.1.1 Os argumentos da VPS PI/AC	254
5.1.2 A VPS PI e os Programas de Transferência de Renda Condicionada	264
5.2 A Visão de Proteção Social de Gênero.....	266
5.2.1 Os argumentos da VPS GE	266
5.2.2 A VPS GE e os Programas de Transferência de Renda Condicionada	271
 CONCLUSÃO	
1. Que Visões de Proteção Social predominam no Brasil e no México.....	276
2. Como as Visões de Proteção Social se manifestam na Formulação e Implementação dos PTRC no Brasil e no México?	281
2.1 As VPS na formulação e Implementação do Programa Bolsa Família	281
2.2 As VPS na Formulação e Implementação do Programa Oportunidades.....	287

2.3 O Contraste entre o PO e o PBF	293
3. Que inferências sobre a Dimensão Simbólica do Processo de Políticas Públicas podem ser extraídas da Investigação das VPS no Brasil e no México?	299
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	303

ANEXOS

Anexo A - Roteiro para entrevista com atores do processo de formulação e implementação do Programa Bolsa Família

Anexo B - Legislação do Programa Bolsa Família

Lista de Quadros

Quadro 1 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família em 2008.....	27
Quadro 2 - Valor mensal do apoio alimentar, do apoio energético e do apoio para idosos do Programa Oportunidades (segundo semestre de 2007).....	41
Quadro 3 - Valor máximo mensal recebido pelas famílias inscritas no Programa Oportunidades (segundo semestre de 2007)	41
Quadro 4 – Corresponsabilidades das famílias do Programa Oportunidades.....	42
Quadro 5 - Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e Caribe	97
Quadro 6 - Comparação entre Programas de Renda Mínima, Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação e Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	106
Quadro 7 - Vertente neopositivista e pós-empiricista dos estudos de políticas.....	157
Quadro 8 - Hierarquia de categorias analíticas em Fischer (2003) e Stone (2002).....	161
Quadro 9 - Argumentos da VPS associadas a paradigmas de Desenvolvimento	192
Quadro 10 - Dimensões da Distribuição segundo a VPS DE, DH e DS	194
Quadro 11 - Comparação Programa Oportunidades e Programa Bolsa Família.....	297
Esquema 1 - Dimensões das Visões de Proteção Social.....	173

SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM- Banco Mundial
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CADUNICO – Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CCT – Conditioned Cash Transfer
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CNPBF – Coordenação Nacional do Programa Bolsa Família
CNPO - Coordenação Nacional do Programa Oportunidades
CONAPO – Consejo Nacional de Población
CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación
CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
EBES – Estado de Bem-Estar Social
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IMSS – Instituto Mexicano de Seguridad Social
INEGI – Instituto Nacional de Geografía y Estadística
IRM – Imposto de Renda Negativo
ISSTE – Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LDS – Ley de Desarrollo Social
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MAPS – Ministério da Assistência e Promoção Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MS – Ministério da Saúde
NOB SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial de Saúde
OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde
OSS – Orçamento da Seguridade Social
PBAL – Programa Bolsa Alimentação
PBES – Programa Bolsa Escola

PBF – Programa Bolsa Família
PCP – Políticas de Combate à Pobreza
PCS – Programa Comunidade Solidária
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ – Programa Fome Zero
PGRME – Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculado à Educação
PJFZ – Projeto Fome Zero
PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação)
PO – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PRM – Programa de Renda Mínima
PROGRESA – Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL – Programa Nacional de Solidaridad
PSDS – Plan Sectorial de Desarrollo Social
PTR – Programa de Transferência de Renda
PTRC – Programas de Transferência de Renda Condicionada
RBC – Renda Básica de Cidadania
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano
RMPS – Rede Mínima de Proteção Social
RMV – Renda Mínima Vitalícia
RPS – Rede de Proteção Social
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SPPS – Sistema Público de Proteção Social
SPS – Sistema de Proteção Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM – Fundo das Nações Unidas para a Mulher
VPS - Visão de Proteção Social
VPS DE - Visão de Proteção Social vinculada ao paradigma de Desenvolvimento Econômico
VPS DH - Visão de Proteção Social vinculada ao paradigma de Desenvolvimento Humano
VPS DS - Visão de Proteção Social vinculada ao paradigma de Desenvolvimento Social
VPS DSA - Visão de Proteção Social aos Direitos Socioassistenciais
VPS DSA/C - Visão de Proteção Social aos Direitos Socioassistenciais - Variante Assistência Social Coadjuvante

VPS DSA/DH - Visão de Proteção Social aos Direitos Socioassistenciais- Variante Desenvolvimento Humano

VPS DSA/P - Visão de Proteção Social aos Direitos Socioassistenciais- Variante Assistência Social Protagonista

VPS ED - Visão de Proteção Social vinculada à Educação

VPS ED/ME - Visão de Proteção Social vinculada à Renda Mínima de Cidadania

VPS GE - Visão de Proteção Social vinculada ao Gênero

VPS GS - Visão de Proteção Social vinculada ao Gasto Social

VPS GS/D - Visão de Proteção Social vinculada ao Gasto Social – Variante Desenvolvimentista

VPS GS/M - Visão de Proteção Social vinculada ao Gasto Social – Variante Monetarista

VPS PI - Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas

VPS PI/AC - Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas – Variante Acadêmica

VPS PI/IN - Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas – Variante Indígena

VPS PI/OI - Visão de Proteção Social vinculada à Renda Mínima de Cidadania – Variante dos Organismos Internacionais

VPS RBC – Visão de Proteção Social vinculada à Renda Básica de Cidadania

VPS SAN - Visão de Proteção Social vinculada à Segurança Alimentar e Nutricional

VPS SAN/FZ - Visão de Proteção Social vinculada à Segurança Alimentar e Nutricional – Variante Fome Zero

VPS SAN/SC - Visão de Proteção Social vinculada à Segurança Alimentar e Nutricional – Variante Sociedade Civil