

## CONCLUSÃO

O objetivo deste capítulo é discutir em que medida a investigação empírica realizada neste trabalho permite responder às questões de investigação das quais se partiu, e avaliar a pertinência das hipóteses inicialmente propostas:

1. Que Visões de Proteção Social (VPS) predominam no Brasil e no México?

*Hipótese 1: Há diferenças significativas entre as VPS no Brasil e no México*

2. Como as VPS se manifestam na formulação e implementação dos PTRC no Brasil e no México?

*Hipótese 2: As VPS influenciam a formulação e implementação dos PTRC*

3. Que inferências sobre a dimensão simbólica do processo de políticas públicas podem ser extraídas da investigação das VPS no Brasil e no México?

*Hipótese 3: A dimensão simbólica e a dimensão instrumental do processo de políticas públicas não devem ser dissociadas*

### 1. Que Visões de Proteção Social predominam no Brasil e no México?

Os capítulos 4 e 5 caracterizam as *Visões de Proteção Social* (VPS) no Brasil e no México, por meio dos *argumentos* de distintas *comunidades de pensamento* sobre o *Programa Bolsa Família* (PBF) e o *Programa Oportunidades* (PO). As evidências corroboram a hipótese de que as VPS variam em contextos econômicos, sociais e culturais distintos. Antes de falar de tais variações, no entanto, vale a pena descrever rapidamente esses contextos.

O Brasil e o México são países extensos e populosos que, apesar de terem alcançado nível médio de desenvolvimento econômico, sofrem com altos índices de pobreza e desigualdade de renda. Além disso, os dois são federações que convivem com grandes assimetrias regionais. Contudo, a estrutura social desses países difere de forma significativa. No México, a clivagem mais importante é a étnica, não apenas devido ao tamanho do continente populacional que se identifica como indígena (cerca de 10% dos mexicanos), mas também pela saliência dessa questão na agenda pública e de governo. Nesse país, a sobreposição das desigualdades de renda, étnica, regional e de gênero resultou em um processo de

“territorialização”, “indigenização” e “feminização” da pobreza. Os segmentos mais marginalizados da população mexicana são indígenas e mulheres que vivem na zona rural dos municípios da região sul-sudeste.

No Brasil, os grupos que se diferenciam em termos de renda, inserção econômica e poder político são os pretos/pardos e os brancos. Por aqui, os povos indígenas são minoria e têm bem menos peso que suas contrapartes mexicanas. A desigualdade regional também é importante no Brasil, mas, ao contrário do que acontece no México, ela não está associada à questão étnica. Além disso, apesar das evidentes disparidades entre as regiões do país, as desigualdades intrarregionais são tão ou mais agudas do que as inter-regionais. Na verdade, cada vez mais se defende que o diagnóstico da pobreza e da desigualdade deve ser feito no nível do território (POCHMAN, 2005; SPOSATI, 2004).

Por outro lado, os *Sistemas de Proteção Social* (SPS) brasileiro e mexicano têm diversos aspectos em comum. Ambos foram instituídos por volta das décadas de 1930 e 1940, combinando o *modelo de seguro social* para os trabalhadores formais urbanos e o *modelo de assistência* para o restante da população. No Brasil e no México, assim como em boa parte da América Latina, os SPS se caracterizaram por seu caráter dual (que separa protegidos e desprotegidos), segmentado (com prestações diferenciadas por categoria ocupacional) e limitado (baixa cobertura da população). A literatura também salienta o padrão tutelar de atuação social do Estado brasileiro e mexicano, e o caráter clientelista e/ou partidarista da política social, que dificulta a expansão da cidadania e do escopo dos direitos sociais.

A crise econômica dos anos 1980 e os ajustes estruturais que se seguiram provocaram mudanças importantes nos SPS brasileiro e mexicano. No Brasil, a agenda da reforma social bateu de frente com a agenda de institucionalização do *modelo de seguridade social* proposto pela Constituição de 1988. O resultado foi um sistema híbrido de proteção social, que combina elementos do modelo *beveridgeano* e do modelo residual, que se fortaleceu nos anos 1990. No México, a reforma social deu o golpe de misericórdia no “antigo” sistema de proteção social, inaugurando a era das “redes de proteção social” e consagrando os critérios de austeridade fiscal, eficácia e seletividade como princípios da política social mexicana.

O principal desdobramento da reforma social dos anos 1980-1990 foi o direcionamento dos SPS latino-americanos para a redução da pobreza. No México, essa mudança já se anuncia em 1989, com a instituição do PRONASOL (1989-1996), mas é com a ascensão do modelo PTRC<sup>1</sup> que ela se consolida, por meio do PROGRESA (1997-2002) e do *Programa Oportunidades* (2002). No Brasil, as iniciativas de redução da pobreza também se multiplicam a partir da segunda metade dos anos 1990, apesar da oposição daqueles que as consideravam “neoliberais”. Em 2003, no primeiro mandato do presidente Lula, essa tendência se consolida com o lançamento do *Programa Bolsa Família* (PBF).

A julgar pelo discurso do governo federal, os mexicanos parecem ter aderido mais completamente do que os brasileiros ao *paradigma de proteção social residual e deslocalizado* que teria surgido na América Latina nos anos 1990 (BARBA SOLANO, 2004). Todos os documentos legais relativos ao SPS mexicano empregam o conceito de *desenvolvimento social e humano*, que sintetiza o esforço de ruptura com a política social tradicional, clientelista, paternalista e partidarista, vigente até os anos 1980. Os mexicanos consagraram o desenvolvimento social e humano como direito constitucional. A partir da edição da *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS), em 2004, política social no México passa a ser sinônimo de “política de desenvolvimento social”, tendo como público-alvo as parcelas da população em situação de risco e vulnerabilidade.

No Brasil, nem de longe há a mesma coerência. Ainda hoje, a principal referência do SPS brasileiro é o conceito de seguridade social, que não é inteiramente compatível com o conceito de desenvolvimento social e humano presente nos documentos institucionais do governo federal desde a segunda metade dos anos 1990. A partir da criação do MDS, em 2004, o discurso do governo federal tem procurado harmonizar tais conceitos, mas certamente não conseguiu eliminar ou ocultar a tensão entre eles, a qual deriva da oposição entre perspectivas distintas de proteção social.

No México, a reforma social foi apresentada pelo governo federal como um avanço, como o marco inicial da modernização do SPS. No Brasil, o governo FHC tentou fazer o mesmo, mas as vozes dissonantes eram fortes. Para muitos, a reforma social significava uma “contra-

---

<sup>1</sup> Como visto no Capítulo 1, o modelo PTRC se caracteriza pelo foco na extrema pobreza, o atendimento integral das necessidades básicas dos indivíduos e ênfase em etapas cruciais do ciclo de vida. O desenvolvimento de *capital humano* e ruptura do *ciclo intergeracional de pobreza* são seus principais objetivos.

reforma”, um retorno a um modelo privatizado e residual de proteção social. O *Programa Comunidade Solidária* (PCS) e os programas federais de transferência de renda do Governo FHC seriam exemplos desse retrocesso, representando, respectivamente, a volta da “ideologia da solidariedade” e o fortalecimento de iniciativas de caráter compensatório.

Os defensores do modelo de seguridade social esperavam que o presidente Lula atendesse às reivindicações históricas dos movimentos sociais e rompesse com a orientação neoliberal da política social do governo anterior. Contudo, não foi exatamente isso o que aconteceu. Apesar de algumas áreas terem sido favorecidas ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, como a de segurança alimentar e nutricional, a de assistência social e as políticas para grupos específicos, outras permaneceram relativamente esquecidas, como a saúde, a previdência social e até mesmo a educação. Além disso, após o insucesso do *Fome Zero*, ainda em 2003, o presidente Lula decide transformar o PBF, uma iniciativa do tipo PTRC, no carro-chefe da estratégia social do governo. Ou seja: um programa “neoliberal” se torna a “estrela da coroa” petista, restando aos militantes do *Partido dos Trabalhadores* (PT), aos movimentos sociais e às corporações do setor conviver com essa realidade.

Na América Latina, a reforma social produziu uma alteração significativa das visões sobre o papel do Estado na proteção social. Tanto no México quanto no Brasil, o padrão intervencionista e tutelar que predominava no período pré-crise foi duramente criticado. Entre os mexicanos, consolidou-se a idéia de que a responsabilidade social do Estado se restringe à proteção temporária e não paternalista dos extremamente pobres, por meio da política de desenvolvimento humano e social. No Brasil, há mais ambiguidade em relação a esse tema. A expressão “desenvolvimento humano e social” também é empregada por aqui, mas parece haver menos consenso sobre seu significado entre os brasileiros do que entre os mexicanos. Às vezes ela se refere ao “combate à pobreza”, às vezes ao “fortalecimento da cidadania”, objetivos que são considerados distintos e até mesmo opostos (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009).

Esta breve comparação entre Brasil e México fornece pistas importantes sobre as diferenças entre as VPS que predominam nesses dois países. Apesar de certamente haver denominadores comuns entre elas, como o fato de todas se relacionarem às VPS associadas aos *paradigmas de desenvolvimento econômico, humano e social* (VPS DE, DH

e DS), as VPS brasileiras e mexicanas se distinguem no que se refere ao peso relativo dessas VPS “originárias” e à forma como elas são traduzidas ou apropriadas nos dois países.

Apesar da influência da VPS DS sobre os mexicanos, que se manifesta na importância atribuída às questões de gênero e indígena, é inegável que a VPS DH reina soberana no discurso do governo federal, que se alinha perfeitamente aos valores, diagnósticos e propostas dessa vertente. Além disso, as outras VPS atuantes naquele país parecem ter sido “contaminadas” pela VPS DH, devido ao emprego do enfoque das *necesidades básicas* e da *abordagem das capacidades*. Uma das principais consequências dessa hegemonia da VPS DH é a ampla aceitação do modelo PTRC no México, ao contrário do que acontece no Brasil, onde há fortes resistências a esse modelo dentro e fora da área social.

Apesar da VPS DH também ser bastante forte entre nós, certamente ela não é tão unânime como no México, nem aparece de forma tão explícita no discurso do governo federal. Seria de se esperar que isso acontecesse, pois, no caso brasileiro, há muito menos convergência de perspectivas do que no caso mexicano. Na Assembléia Nacional Constituinte, predominavam os defensores da VPS DSA/P e da perspectiva do setor da saúde: nessa época, a VPS DH ainda não era tão saliente na agenda pública e de governo. Apesar de ter ganhado força nos anos 1990, a VPS DH continua a ser alvo de duras críticas, por exemplo, por parte dos representantes da VPS DSA/P, para quem a ascensão dessa vertente representava uma tentativa de “sabotar” o modelo da seguridade social.

Na segunda metade dos anos 1990, com a proliferação de programas de transferência de renda do tipo PGRME no Brasil, a VPS DH se consolida, mas seus adversários permanecem atuantes. A partir de 2003, já no primeiro governo Lula, continua a haver fortes resistências à VPS DH, o que não impediu que ela fosse escolhida como o “norte” da estratégia social do governo federal, contrariando a posição da VPS SAN/FZ, da VPS DSA/P e da VPS ED/ME. A única VPS que “fez as pazes” com a VPS DH foi a VPS RBC<sup>2</sup>. As outras tiveram que se conformar diante da irreversível ascensão da VPS DH, buscando formas de convivência e/ou de aproximação com essa vertente.

---

<sup>2</sup> Em 2004, com a sanção da Lei 10.835/2004, que cria a *Renda Básica de Cidadania*, os representantes dessa vertente passam a se referir ao modelo PTRC como o “primeiro passo” em direção às transferências incondicionais de renda, selando o armistício entre a VPS RBC e a VPS DH.

## 2. Como as Visões de Proteção Social se manifestam na Formulação e Implementação dos PTRC no Brasil e no México?

Para responder a essa indagação, é preciso examinar como as *Visões de Proteção Social* (VPS) se manifestaram no processo de formulação e implementação do *Programa Bolsa Família* (PBF), a versão brasileira do modelo PTRC, e do *Programa Oportunidades* (PO), a versão mexicana, o que será feito a seguir.

### 2.1 As VPS na Formulação e Implementação do Programa Bolsa Família

O debate sobre a unificação dos programas federais de transferência de renda começou por volta de março de 2003. Naquele momento, argumentava-se que um governo de esquerda deveria priorizar os mais pobres, mas não poderia fazer isso por meio de “políticas assistenciais compensatórias, seletivas e focalizadas”. As ações assistenciais deveriam obrigatoriamente promover a inclusão social dos segmentos desprivilegiados, de forma a evitar que eles dependessem indefinidamente da ajuda do governo. Afirmava-se, ainda, a necessidade de se investir em políticas sociais universais, como educação e saúde. Esses argumentos remetem à VPS DH, vertente que defende a idéia de que as prestações sociais devem servir como *trampolim* para a mobilidade social<sup>3</sup>.

Havia certo consenso quanto à necessidade de manter programas federais de transferência de renda, mas não sobre o modelo no qual eles deveriam se basear. Diversos atores manifestaram a convicção de que as famílias pobres e indigentes deveriam receber uma “renda mínima”, “renda básica” ou “salário social”, argumento afim à VPS RBC; mas logo se reconheceu que não havia disponibilidade orçamentária para tanto. Diante disso, a diretriz passa a ser a racionalização da atuação do governo na área social, por meio da unificação de políticas e programas de transferência de renda.

Além da VPS DH, outras VPS presentes na fase inicial da formulação do PBF eram a VPS SAN, representada pelos gestores do *Programa Fome Zero* (PFZ), e a VPS ED/ME, representada pelos gestores do *Programa Bolsa Escola* (PBES)<sup>4</sup>. A VPS DSA/P, vinculada ao setor da Assistência Social, ficou em segundo plano, por dois motivos: i) a visão do “senso

---

<sup>3</sup> Ver Capítulo 2.

<sup>4</sup> A VPS SAN/SC também participou da fase inicial dos debates.

comum” de que a assistência social se vinculava a práticas assistencialistas e clientelistas, e ii) o fato do *Ministério da Assistência e Promoção Social* (MAPS) não ter assumido a liderança da unificação das transferências de renda. Apesar do Secretário-Executivo dessa pasta ter sido designado para coordenar tecnicamente o processo, ele tinha muito mais afinidade com a VPS DH do que com a VPS DSA/P.

Isso fica claro no estudo apresentado pelo Secretário Executivo do MAPS em abril de 2003 à *Câmara de Política Social* (CPS), instância na qual ocorreram os debates sobre a unificação das transferências federais de renda. O estudo “Política Social e Combate à Pobreza” se alinha perfeitamente às teses da VPS DH, desde o diagnóstico da falta de focalização e dos vieses etários das políticas sociais, até a recomendação de um programa de transferência condicionada de renda com gestão unificada. O mais típico da VPS DH, contudo, é a visão do novo programa como uma “mudança de paradigma da atuação social do governo”, dado que ele propiciaria, simultaneamente, a melhoria de condições de vida e o investimento na formação de capital humano das famílias pobres e vulneráveis. A adesão à VPS DH também fica clara, devido ao entendimento das condicionalidades como o elemento que daria “caráter emancipador” ao novo programa.

A aprovação das propostas do Secretário-Executivo do MAS pelo Presidente Lula colocou a VPS DH em posição preponderante no processo de unificação das transferências de renda. No entanto, os embates dessa perspectiva com outras VPS continuaram ao longo do processo de formulação do PBF. Os representantes da VPS SAN/FZ, por exemplo, procuravam aproximar o novo programa ao desenho do PFZ, por meio da inclusão de condicionalidades relativas ao “acompanhamento educativo dos gastos com alimentação” no novo programa, e da manutenção dos *Comitês Gestores* do PFZ, como instâncias de controle social do PBF. Contudo, as ações de educação em alimentação e nutrição acabaram tratadas apenas como “recomendações”, e o papel dos Comitês Gestores foi alterado.

A VPS ED/ME também fez contraponto à VPS DH durante a formulação do PBF. Cristóvam Buarque, que na ocasião era Ministro da Educação, defendia a tese de que o novo programa deveria se basear no modelo *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRME)<sup>5</sup>, pois

---

<sup>5</sup> Sobre as diferenças entre esse modelo e o modelo PTRC, ver Capítulo 2.

alegava que seu objetivo era promover a emancipação das famílias pobres por meio de investimentos sociais em educação e saúde. Segundo Buarque, o governo Lula não deveria dar mais bolsas, e, sim, criar incentivos sociais para a saída da pobreza. As transferências de renda seriam apenas meios para que as famílias pobres produzissem ou adquirissem bens e serviços que pudessem tirá-las de sua condição. Sobrevalorizar o mecanismo de transferência de renda equivaleria a sucumbir às práticas assistencialistas e compensatórias dos governos anteriores. Buarque sustentava que o novo programa deveria ter um horizonte de longa duração, de 10 ou 15 anos, de forma a permitir a emancipação da nova geração por meio da acumulação de capital humano.

O processo de unificação dos programas federais de transferência de renda viabilizou a formulação do PBF, sem acirrar demasiadamente as disputas entre os atores envolvidos. No entanto, as decisões tomadas de fevereiro a setembro de 2003 produziram apenas um acordo provisório entre os participantes do processo. A maioria desses participantes manteve suas posições originais, apostando, inclusive, na possibilidade de reverter os pontos perdidos durante a implementação do PBF. Contribuiu para isso o fato de o desenho do programa ter ficado “inconcluso”, dado que diversos temas “espinhosos” foram deixados para trás<sup>6</sup>.

O desenho original do PBF previa dois tipos de benefícios financeiros: o *variável* e o *básico*. As condicionalidades se aplicam apenas ao benefício variável, pois o benefício básico tem caráter incondicional<sup>7</sup>. Logo, o benefício básico se aproxima mais do modelo RBC, e o benefício variável, do modelo PTRC. Isso explica porque o PBF é frequentemente descrito como um “programa de renda mínima com condicionalidades”, formulação que sugere se tratar de uma iniciativa que combina a VPS RBC e a VPS DH. Essa ambiguidade se refletia no discurso do governo e nas decisões dos gestores do PBF à época, e ela não foi eliminada com a transferência da coordenação do programa da Presidência da República para o *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), em janeiro de 2004. Não é por acaso que a unidade responsável pela execução do programa foi batizada de “Secretaria Nacional de Renda de Cidadania”: acreditava-se que o PBF seria o primeiro passo para a

---

<sup>6</sup> Como os relacionados ao Cadastro Único, ao controle social e à pactuação com estados e municípios (ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS, 2006).

<sup>7</sup> O benefício variável é “destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças até 12 anos ou adolescentes até 15 anos.” O benefício básico é “destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza.” (Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, art. 2º).



implantação de um programa de renda mínima no país, quando houvesse condições fiscais e políticas adequadas.

Os primeiros gestores do PBF assumiram que as agendas da VPS RBC e da VPS DH eram compatíveis, percepção que se revelou equivocada. A avalanche de críticas ao programa, devido à suspensão do acompanhamento das condicionalidades, evidenciou as diferenças entre essas VPS e seus respectivos modelos de política, a RBC e o PTRC. As críticas ao PBF se apoiavam em argumentos típicos da VPS ED/ME (em defesa do modelo Bolsa Escola/PGRME) e da VPS GS/M (relativos ao mau uso dos recursos públicos, devido aos problemas de focalização do Cadastro Único). Em meio à crise que colocou em xeque o PBF, foi publicado o Decreto n° 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta lei de criação do programa e mostra as prioridades vigentes naquela época:

*Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:*

*I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;*

*II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;*

*III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;*

*IV - combater a pobreza; e*

*V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.*

Esse artigo evidencia a influência da VPS DSA/P e da VPS SAN/FZ na primeira fase da implementação do PBF (2003-2004), confirmando a percepção desse programa como uma “síntese” de VPS distintas. A primeira missão do PBF seria promover o acesso das famílias carentes a políticas universais de seguridade social; em seguida, o programa deveria concretizar objetivos da área de segurança alimentar e nutricional. Os objetivos típicos da VPS DH, o foco na pobreza e extrema pobreza, aparecem apenas em terceiro e quarto lugar. As condicionalidades sequer são mencionadas diretamente. A mudança na titularidade da SENARC e da Secretaria Executiva do MDS, no final de 2004, pode ser interpretada como consequência da frustração das expectativas de que o PBF seguisse à risca o modelo PTRC e as prioridades da VPS DH.

A partir de 2005, na segunda fase da implementação do PBF, essas expectativas seriam plenamente atendidas. As medidas tomadas pela nova titular da SENARC, a partir de março daquele ano, buscaram alinhar o programa à agenda da VPS DH. Entre elas, destacam-se a

melhoria da qualidade do Cadastro Único, o aprimoramento da focalização e a retomada do acompanhamento das condicionalidades em educação e saúde. Além disso, a hierarquia de objetivos do programa foi revisada para refletir as prioridades da nova gestão. Passa-se a falar, nessa ordem, em “alívio imediato da pobreza por meio de transferências de renda, rompimento do ciclo intergeracional de pobreza por meio do acompanhamento das condicionalidades e desenvolvimento das famílias por meio de programas complementares implementados pelo governo e pela sociedade.” O PBF faz um claro movimento em direção à VPS DH (MDS, 2005c).

Não obstante, o PBF continua a se referenciar em outras VPS, devido às ambiguidades do desenho do programa, às tensões internas do MDS e às pressões de dentro e fora do governo. A apresentação do PBF como parte do Fome Zero visava estabelecer uma ponte com os representantes da VPS SAN/FZ; o foco na racionalidade administrativa e na otimização do uso dos recursos públicos se conectava à agenda da VPS GS/M; finalmente, a ênfase na inclusão social das famílias pobres e extremamente pobres via acesso aos direitos sociais básicos ligava o PBF à VPS DSA/P (MDS, op.cit.).

A mudança no discurso sobre as condicionalidades também contribuiu para estreitar as relações do PBF com a área de assistência social. As condicionalidades costumavam ser criticadas pela VPS DSA/P por transformarem direitos sociais - o acesso à saúde e à educação - em obrigações das famílias pobres. No entanto, a partir de 2005, as condicionalidades começaram a ser apresentadas como um instrumento para identificação das famílias com maior vulnerabilidade e risco social, que passariam a ser acompanhadas por meio da rede de serviços do *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS). Essa inflexão discursiva permitiu conciliar parcialmente as agendas da VPS DH e da VPS DSA/P no que se refere ao PBF.

Em 2006, ano de eleições presidenciais, a questão das “portas de saída do PBF” passa a ocupar o centro do debate público, o que leva o MDS a enfatizar cada vez mais a importância dos programas complementares. Isso sinaliza o deslocamento do PBF em direção a uma modalidade de PTRC que prioriza o aumento do potencial de geração de renda dos membros adultos das famílias beneficiárias, que, dessa forma, sairiam gradativamente do programa. Essa modalidade predomina em contextos nos quais as preocupações típicas da

VPS GS/M (a escassez de recursos fiscais e a dependência dos beneficiários da ajuda governamental) são enfatizadas (HAILU E SOARES, 2008, p. 5).

Naquela conjuntura, os objetivos do PBF foram sutilmente reformulados, de forma a explicitar ainda mais a vinculação com a VPS DH: “alívio imediato da pobreza por meio das transferências de renda; enfrentamento da pobreza a médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, via acompanhamento das condicionalidades; e desenvolvimento social das famílias por meio de programas complementares com foco no território e implementados em parceria com os governos subnacionais”. (MDS, 2006)

A terceira fase de implementação do PBF coincide com o início do segundo mandato do presidente Lula, em 2007. Nas discussões sobre o programa do novo governo, as principais preocupações eram a sustentabilidade dos efeitos positivos do PBF e as perspectivas futuras do programa. Contudo, mesmo a essa altura ainda havia divergências sobre o lugar do PBF na estratégia social do governo Lula. A *Coordenação Nacional do PBF* (CNPBF) reafirmou a visão do programa como “eixo articulador de uma *Rede de Proteção Social* voltada para o desenvolvimento das capacidades das famílias pobres”, enquanto outros interlocutores salientaram que esse papel deveria ser atribuído a iniciativas da área de assistência e de segurança alimentar e nutricional. O desenvolvimento social seria tarefa para “políticas públicas”, e não para um “programa” como o PBF. Esse debate evidencia as tensões entre a VPS DH, a VPS DSA/P e a VPS SAN.

As prioridades estabelecidas em 2007 foram: preservar o poder aquisitivo das famílias pobres, por meio do aumento do valor dos benefícios; aprofundar a focalização; aprimorar o acompanhamento das condicionalidades e “completar o desenho original do PBF”, tornando-o ainda mais fiel ao modelo PTRC. Houve discussões sobre as regras de graduação do programa, que, no entanto, não chegaram a uma definição final naquele ano. Além disso, em 2007, os objetivos do PBF foram novamente modificados. De acordo com a Coordenação Geral do programa,

*O PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 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; 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, 2007, grifos nossos)

Na nova formulação dos objetivos do PBF, a expressão “enfrentamento da pobreza a médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, via acompanhamento das condicionalidades”, foi substituída pela expressão “reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação.” Essa mudança no discurso mostra que o PBF deu continuidade a um movimento importante iniciado em 2006: a aproximação com a área de assistência social. A inclusão das famílias do PETI no Cadastro Único impulsionou o acompanhamento das famílias beneficiadas pelo PBF, por meio do *Programa de Atenção Integrada à Família* (PAIF), que faz parte do SUAS. Com isso, o PBF se transforma em pretexto para o “casamento” entre a VPS DH e a VPS DSA/P.

## **2.2 As VPS na Formulação e Implementação do Programa Oportunidades**

O desenho do *Programa Oportunidades* (PO) se baseia no enfoque das *necessidades básicas* e na *abordagem das capacidades*, o que mostra a proximidade dessa iniciativa com a VPS DH. O primeiro enfoque justifica o objetivo de melhorar as condições de vida da população, e o segundo, o objetivo de investir no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos pobres. Assim como a VPS DH, o PO emprega um modelo individualista de ação. As condicionalidades são estabelecidas por componente, e cada um deles se refere a necessidades específicas dos membros da família. Em tese, todos teriam que cumprir as respectivas condicionalidades, mas, na prática, as sanções são aplicadas por componente<sup>8</sup>.

O foco na família é outro aspecto que conecta o PO à VPS DH. A provisão de bem-estar deve ser buscada no mercado, mas a família tem papel fundamental nesse arranjo. Além de ser a fonte primária de amparo social e material, essa instituição é encarregada de preparar os indivíduos para a vida econômica. Sob essa perspectiva, pais responsáveis investem no desenvolvimento das capacidades de seus filhos, de forma a preservar e aumentar o valor desses “ativos”. Isso significa cumprir as condicionalidades do PO, principalmente as que dizem respeito às crianças e jovens.

---

<sup>8</sup> Por exemplo: se a criança ou o jovem deixam de ir à escola, suspende-se as bolsas de estudos, e não o apoio alimentar da família. Além disso, a unidade de atenção do PO é o grupo doméstico, que pode conter uma ou mais famílias nucleares, o que torna ainda mais difícil o cumprimento solidário das condicionalidades.

No entanto, devido às especificidades da sociedade mexicana, o PO também procura direcionar seu foco para as comunidades, ainda que de forma intermitente e ambígua. Desde os tempos do PROGRESA, a intenção do governo federal era abandonar o viés comunitário, associado ao uso clientelista dos programas sociais. No entanto, as comunidades sempre acabaram retornando à cena, por meio do enfoque territorial na seleção do público-alvo ou da criação de instâncias, como os *Comités de Promoción Comunitaria* (CPC). O discurso oficial afirma, inclusive, que o PO estimula a criação de redes sociais de beneficiárias<sup>9</sup>. Contudo, como apontam Arriagada e Machivet (2007): na prática, o PO não prioriza o investimento em *capital social comunitário*, e, sim, em capital humano.

O PO também assume que, sem alimentação adequada e atenção à saúde, as pessoas certamente não conseguirão aproveitar as oportunidades educacionais, comprometendo seriamente suas chances de mobilidade social futura. Nesse sentido, renda, segurança alimentar e atenção à saúde seriam *meios* para propiciar o aproveitamento dessas oportunidades. Os componentes de nutrição e saúde fazem parte do PO desde os tempos do PROGRESA, e se relacionam à *Visión de Protección Social del Sector Salud* (VPS SA), que entende esse tipo de serviço como uma “necessidade essencial de cuja satisfação depende a promoção do desenvolvimento humano sustentável”<sup>10</sup>. Isso significa que a saúde deve contribuir para a superação da pobreza e a equalização das oportunidades entre os mexicanos. Essa seria a finalidade tanto da oferta focalizada de serviços a comunidades marginalizadas e a grupos vulneráveis, quanto da progressiva universalização da atenção à saúde<sup>11</sup> (MÉXICO, 2007).

A inclusão do setor saúde no PO visa “romper o ciclo vicioso da pobreza-enfermidade-pobreza, potencializado pela desigualdade de oportunidades”, que seria um fator decisivo para a situação epidemiológica do México, ao lado do envelhecimento populacional e dos

---

<sup>9</sup> Principalmente no caso das *vocales*, representantes eleitas das titulares do PO em um dado território.

<sup>10</sup> Este princípio orienta o *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND) e todos os programas setoriais a ele vinculados. O desenvolvimento humano sustentável é entendido como “*visión transformadora de México en el futuro y, simultáneamente, como derecho actual de los mexicanos. Desarrollo Humano Sustentable significa, a la vez, asegurar a la población del México de hoy, la satisfacción de sus necesidades esenciales (una de ellas la salud), así como ampliar las oportunidades reales.*” (MÉXICO, 2007, p. 13).

<sup>11</sup> Essas metas se referem à contribuição do PROCESA 2007 para os objetivos do Eixo 3 do PND, “*Igualdade de oportunidades*”: “*reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables*” (objetivo 6), “*evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal*” (objetivo 7) e “*garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país*” (objetivo 8) (MÉXICO, 2007, p. 13).

riscos relacionados a estilos de vida pouco saudáveis, “reflexos da baixa capacidade dos segmentos carentes de tomar boas decisões para a saúde familiar” (MÉXICO, 2007). Por isso, a VPS SA prioriza a promoção da saúde e a prevenção de enfermidades, por meio do fomento ao “autocuidado em saúde”, com o objetivo de criar “gerações de mexicanos mais saudáveis”. O PO oferece o *Paquete básico Garantizado de Salud* a todos os membros da família, que também devem participar de oficinas comunitárias para o fomento do autocuidado em saúde e de ações para melhoria da nutrição de crianças, gestantes e lactentes. A atenção à saúde das famílias carentes é um direito que elas têm no presente, mas sua principal finalidade é assegurar o futuro das crianças e jovens mexicanas<sup>12</sup>.

O PO também é diretamente influenciado pela *Visão de Proteção Social do Setor Educação* (VPS EDU), que tem muitos pontos em comum com a VPS DH. Para essa vertente, “a educação é a base do progresso das nações e do bem-estar dos povos” na sociedade do conhecimento<sup>13</sup>. Garantida como direito pela Constituição Federal<sup>14</sup>, a educação de qualidade é vista como o principal meio para promover a igualdade de oportunidades entre os mexicanos e, desta forma, reduzir as desigualdades entre grupos sociais e aumentar a equidade<sup>15</sup>. A escola representa a única oportunidade dos setores mais desprotegidos e vulneráveis de romper como o ciclo de pobreza, marginalização e ignorância. Além disso, é na escola que se formam cidadãos ativos e pessoas “que participem de maneira produtiva e competitiva no mercado de trabalho”. Logo, para a VPS EDU, educação, desenvolvimento sustentável, produtividade e emprego estão diretamente vinculados<sup>16</sup> (México, 2007a).

---

<sup>12</sup> No México, a provisão da saúde é atrelada ao sistema de seguro social. As instituições que integram o setor saúde são: a *Secretaría de Salud*, o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), o *Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), o *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (DIF), a *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA); a *Secretaría de Marina* (SEMAR) e *Petróleos Mexicanos* (PEMEX). Recentemente foi criado o *Sistema de Protección Social en Salud*, para dar acesso aos serviços de saúde a setores da população desvinculados da seguridade social.

<sup>13</sup> Isso justifica o esforço do governo para superar as principais deficiências do sistema educacional mexicano, que são: o ingresso e a conclusão da educação secundária; a média de escolaridade da população; os altos índices de reprovação e a evasão, e os baixos níveis de aproveitamento escolar.

<sup>14</sup> O Artigo 3º da Constituição mexicana “establece como obligación del Estado promover una educación laica, gratuita, participativa, orientada a la formación de ciudadanos libres, responsables, creativos y respetuosos de la diversidad cultural. Una educación que impulse el desarrollo digno de la persona, que pueda desenvolver sus potencialidades, que le permita reconocer y defender sus derechos, así como cumplir con sus responsabilidades.” (MÉXICO, 2007a, p. 7).

<sup>15</sup> Um dos objetivos do *Programa Sectorial de Educación* (PROSEED) é “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad. Una mayor igualdad de oportunidades educativas, de género, entre regiones y grupos sociales como indígenas, inmigrantes y emigrantes, personas con necesidades educativas especiales.” (MÉXICO, 2007a, p. 12).

<sup>16</sup> Objetivo 5 do PROSEED: “ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral. Una educación

Diferentemente da VPS DH, na VPS EDU é a desigualdade, e não a pobreza, o principal problema a ser enfrentado pelas políticas sociais. Para a VPS DH, educação de qualidade e investimentos em infraestrutura são os principais meios para combater a pobreza, porque asseguram aos jovens mais oportunidades no mercado de trabalho (ARTEAGA, 2008). Para a VPS EDU, a educação é um fim em si mesmo e um meio para reduzir a desigualdade.

*Oportunidades (con el nombre que gusten), debería continuar, porque permite a los más pobres mejorar un poco, pero el combate a la pobreza en México no tiene ningún sentido. Lo que tenemos que hacer es combatir la desigualdad, que la pobreza se acabará con ello, no al revés (...). Para combatir la desigualdad, lo que tenemos que hacer es eliminar privilegios (...). En resumen: este sexenio no fue malo en desarrollo social, aunque haya sido pésimo en generación de empleos. Pero el fondo del problema no tiene que ver ni con programas contra la pobreza ni con programas para crear empleos. El fondo es la distribución, en particular de aquello que más sirve para producir, que hoy es el conocimiento. Si queremos en verdad un México menos desigual y más exitoso, la palabra clave es educación.* (SCHETTINO, 2006, grifos nossos).

O componente educacional é o carro-chefe do PO. As bolsas de estudos para crianças e jovens carentes concentram grande volume de recursos e visam incentivar a conclusão da educação secundária, principalmente entre as mulheres. O componente educacional serve a dois importantes propósitos: promover a melhoria imediata dos indicadores educacionais e promover a melhoria futura da situação social e econômica das crianças e jovens bolsistas. Para a VPS DH, mais educação significa maior produtividade e maiores rendimentos do trabalho; para a VPS EDU, mais educação significa “mudanças na visão de mundo e nas aspirações das pessoas”:

*La prioridad son los sin secundaria, que son mayoría. Se producen cambios en las personas entre no tener y tener un certificado de secundaria. Y no es tanto el efecto en los ingresos, que siguen siendo modestos. Los cambios se dan en su visión del mundo y en sus aspiraciones. Con la secundaria acreditada, las personas piensan en ya no seguir siendo obreros o amas de casa. Piensan en ser profesionales o empleados. Este cambio está mucho más marcado entre las mujeres que entre los hombres, aunque en ambos es muy claro.* (DÍAZ DE COSSÍO, 2006, grifos nossos).

Esse argumento da VPS EDU também fundamenta o componente patrimonial do PO, *Jóvenes con Oportunidades*. A educação secundária abre os horizontes dos alunos, mas eles não irão muito longe se não tiverem os meios para materializar suas aspirações. Por isso, o PO abre uma conta de poupança para os alunos da educação secundária, que estão aptos a sacar os recursos, caso terminem os estudos antes dos 22 anos. Com esses

---

*relevante y pertinente que promueva el desarrollo sustentable, la productividad y el empleo.”* (MÉXICO, 2007a, p. 12).

recursos, os jovens podem ingressar na educação universitária, comprar uma casa ou abrir um negócio. O componente educacional e o patrimonial sintetizam a filosofia do PO de empregar critérios mistos de distribuição de recursos. As transferências de renda são motivadas por carências, mas se valoriza o esforço dos beneficiários para transformar recursos financeiros em realizações, ou, na linguagem da VPS DH, para transformar “satisfatores” em “funcionamentos” e “capacidades”.

O PO é frequentemente elogiado por ter um “enfoque de direitos”, o que o afastaria da tradição clientelista da política social mexicana (COHEN et al., 2004). A parcela da população que preenche os critérios de elegibilidade e cumpre as condicionalidades do programa teria direito a receber as transferências, sendo vedado a agentes governamentais e políticos apresentar o PO como uma benesse concedida em troca de apoio eleitoral. Os direitos sociais são definidos pela Constituição mexicana e institucionalizados pela LGDS/2004. A *Visão de Proteção Social associada a Direitos Sociais e Econômicos* (VPS DSEC) é amplamente aceita pelos acadêmicos mexicanos, que consideram o enfoque de direitos um antídoto contra o clientelismo e a partidariação da política social mexicana (BARBA SOLANO, 2004). Gordon (2003) atribui o enfoque dos direitos a três tipos de influências: o conceito de cidadania de Marshall (1950); a concepção de justiça social da Revolução Mexicana de 1917, e a concepção de “direito ao desenvolvimento”, disseminada por organismos internacionais e regionais desde os anos 1990<sup>17</sup>.

Além do enfoque de direitos, afirma-se que o PO teria enfoque de gênero. Haveria elementos no desenho do programa especificamente voltados para as mulheres, como a titularidade das chefas de família; as bolsas de estudo com valores maiores para as alunas da educação secundária, e a ênfase na atenção à saúde da mulher. Conforme discutido anteriormente, apenas as bolsas de estudo são consideradas, pela VPS GE, exemplos de “ação afirmativa” em favor das mulheres. Essa vertente sustenta que o programa reforça o modelo tradicional

---

<sup>17</sup> A Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena, reconheceu o desenvolvimento como um direito. Para Gordon (2003), a visão dos direitos sociais como extensão dos direitos humanos é equivocada, pois o desenvolvimento não seria propriamente um direito, mas um “componente de bem-estar”. Além disso, os direitos sociais não teriam a mesma estatura dos direitos civis e políticos: enquanto esses últimos seriam expectativas de não-interferência do Estado nas atividades privadas e públicas dos cidadãos, os primeiros seriam expectativas de provisão de bens e serviços pelo Estado (provisão essa que, para a autora, seriam “particular e seletiva” por definição). Gordon acrescenta, ainda, que os direitos sociais são “metas ideais” que contrariam a lógica do mercado”. Além disso, dados os requisitos organizacionais, financeiros e políticos para a provisão desses direitos, eles raramente seriam respeitados (op.cit., p. 10-12).



de família, e a imagem da mulher como “ser para outros”, e não tem propriamente um enfoque de gênero.

A VPS PI/AC também salienta que PO não tem enfoque étnico. Apesar de se basear em diagnósticos que mostram que a pobreza extrema no México é majoritariamente indígena, o desenho do programa não atende às especificidades desse contingente populacional. No entanto, certamente há elementos no PO que se relacionam aos povos indígenas, como os que reforçam o foco na comunidade. Entre eles, os CPC são os mais importantes. Porém, há indícios de que a exigência de reuniões comunitárias para inclusão de novos municípios no programa é apenas uma formalidade, assim como a validação comunitária das listas de beneficiários. Além disso, o PO enfrenta resistência de algumas lideranças indígenas, que afirmam que o programa causa abandono do trabalho na agricultura, aumento dos níveis de alcoolismo nas comunidades indígenas, além de romper com esquemas tradicionais de trabalho comunitário devido a seu desenho paternalista<sup>18</sup>.

Atualmente, o PO tem um desenho bastante eclético. Ao longo de seus onze anos de funcionamento, diversos componentes foram adicionados ao trio educação, saúde e alimentação. Esses novos componentes se relacionam às etapas do ciclo de vida, como o *Jóvenes con Oportunidades* e o componente *Adultos Mayores*; consistem em apoios conjunturais, como o *Apoio Alimentar Vivir Mejor*, ou em subsídios, como o componente energético. Houve ainda a incorporação ao PO de elementos que procuram cobrir lacunas do sistema de proteção social mexicano, como o *Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades* (MAROP), e de elementos que procuram pavimentar a saída dos beneficiários do PO, como o *Proyecto Supera* e a educação de adultos.

O PO é fortemente influenciado pela VPS DH, a exemplo do que ocorre com a política social mexicana, desde os anos 1990. O discurso do governo Calderón em torno do ideário do

---

<sup>18</sup> De acordo com Rafael Díaz Bermúdez, secretário técnico do *Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CEDIPIEM): “Impactan más programas como Oportunidades que a la gente la convierte ya en rehén de un beneficio y que por eso la gente ya no quiere trabajar, ese programa sí impacta de manera negativa, pues cuando recibe alguien un centavo ya no quiere trabajar, es obvio, es una razón muy lógica. (...) Antes las tierras se trabajaban en los pueblos indígenas que nosotros les llamábamos ayuda mutua de participación comunitaria, usted me ayudaba a sembrar mi terreno y yo tenía el compromiso de ayudarlo a usted, usted cosechaba y luego yo iba a cosechar. Era un intercambio de mano de obra, hoy ni siquiera eso; los programas federales nos han venido a dividir y han perjudicado las labores del campo. (...) En las zonas indígenas de San Felipe del Progreso, San José del Rincón y Temoaya —las más pobres— el impacto del programa ha sido desalentador y negativo.” (MONTAÑO, 2008).

desenvolvimento humano sustentável e da igualdade de oportunidades é muito consistente, dando a impressão de que há consenso sobre os objetivos, problemas e soluções das ações de proteção social, pelo menos no âmbito do governo federal. No entanto, a influência de outras VPS sobre o PO sugere que essa pode ser uma conclusão precipitada.

### **2.3 O Contraste entre o PO e o PBF**

O PO e o PBF são como gêmeos univitelinos: iguais na aparência, mas distintos em personalidade e espírito. O PO parece mais “bem resolvido” do que o PBF, pois esse programa “se vê” como o mais legítimo representante do modelo PTRC - tendo, inclusive, inspirado um programa similar nos Estados Unidos -, e como o principal instrumento da política de desenvolvimento social e humano mexicana. O PBF tem mais conflitos internos. Apesar de também contar com o reconhecimento dos organismos internacionais e com o apoio político da cúpula do atual governo, o programa tenta se ajustar às diversas perspectivas sobre proteção social que convivem na esfera federal e no próprio MDS. Ou seja: ele ainda busca encontrar seu lugar na “rede de benefícios e serviços” assistenciais do governo federal.

O discurso sobre o PBF reflete os conflitos de identidade do programa. Recentemente, os representantes do governo federal começaram a dizer que o programa entrega à população carente um benefício que assegura seu “direito à renda”, ficando a cargo de outras áreas do MDS a garantia do “direito humano à alimentação adequada” (a área de SAN) e do “direito à convivência familiar e comunitária” (assistência social). Afirma-se, ainda, que o PBF serviria como meio de acesso aos serviços de saúde e educação; esses, sim, responsáveis pelo desenvolvimento das capacidades básicas dos indivíduos e pelo aumento de suas chances de emancipação social. O PBF seria peça-chave do *universalismo focalizado*, um modelo de proteção social que prioriza o atendimento dos segmentos mais vulneráveis e coloca o restante da população em segundo plano, ou, na melhor das hipóteses, no final da fila.

Outra diferença importante entre o PO e o PBF diz respeito aos objetivos priorizados atualmente por cada programa. O PO pretende “apoiar a expansão das capacidades das famílias em extrema pobreza”, o que mostra que o programa se encaixa na categoria *abordagem da acumulação de capital humano pura*, das tipologias de Hailu e Soares (2008) e Villatoro (2008). O PO se baseia no suposto de que os programas assistenciais devem

propiciar a formação de capital humano, não importando quanto tempo isso leve. Por outro lado, o PBF tem se inclinado para o “alívio imediato da pobreza” e a “coordenação de programas complementares”, o que indica que o programa enfoca o curto e o médio prazo, aproximando-se das categorias *esquemas focalizados de garantia de renda mínima* e *programas de aumento do potencial de geração de renda para adultos pobres*, das tipologias acima mencionadas. No Brasil, é grande a preocupação com o peso orçamentário e as relações de dependência geradas pelos PTRC. Isso explica porque a discussão sobre as regras de graduação do programa tem assumido crescente importância.

Apesar disso, o PBF não explicita a intenção de atender apenas aos segmentos da população em extrema pobreza. Na verdade, no discurso sobre o programa há oscilações constantes de foco na extrema pobreza, na pobreza e na vulnerabilidade. Na prática, a renda de corte empregada (até R\$ 137 reais de renda familiar per capita mensal) direciona o PBF para a fronteira entre a pobreza e a vulnerabilidade, o que gera inúmeras controvérsias sobre o “merecimento” dos benefícios pelas famílias atendidas. Isso explica porque a CNPBF modificou o significado do termo “focalização”, que passou a ser sinônimo de “acerto de público-alvo”, o que é diferente de seu sentido original de atendimento prioritário aos mais pobres entre os pobres.

No PO, a ambiguidade quanto ao público-alvo parece ser menor. O programa explicita o foco na *pobreza alimentar* e na *pobreza de capacidades*, colocando a *pobreza patrimonial* fora de seu escopo de atuação. Aparentemente, o PO assume seu viés para a extrema pobreza. Contudo, em diversos documentos institucionais do governo federal mexicano consta que a política de desenvolvimento social e humano visa atender aos segmentos da população em situação de risco e vulnerabilidade. Esse tipo de afirmação embaralha bastante as coisas, pois se a pobreza de patrimônio não faz parte do público-alvo do PO, como é possível que o programa atenda aos vulneráveis, ou seja, aos segmentos “não-pobres” que correm risco de cair na pobreza?

Apesar de terem um modelo de gestão bastante parecido, baseado na intersetorialidade e na articulação federativa, o PO e o PBF não estão na mesma situação no que se refere a esses aspectos. O PO parece ter resolvido melhor a questão da intersetorialidade, talvez devido à própria organização e *modus operandi* do governo federal mexicano. O conselho intersetorial do programa funciona regularmente, e as secretarias de desenvolvimento social, educação e

saúde (SEDESOL, SEP e SALUD, respectivamente) conseguem alcançar certo grau de coordenação. Em contrapartida, o PBF não conta com mecanismos institucionalizados de articulação intersetorial. O *Conselho Gestor Interministerial* (CGI), instituído pela lei que cria o programa, não funcionou como esperado e, gradativamente, foi deixado de lado<sup>19</sup>.

No Brasil, a articulação vertical (entre níveis de governo), por mais difícil que seja, parece ser mais fácil do que a articulação horizontal (entre órgãos setoriais do mesmo nível de governo). A ação de órgãos setoriais de diferentes esferas pode ser definida e regulada por meio de normas, instrumentos e incentivos. No caso da articulação horizontal, ou intersetorial, isso não é possível devido a um problema de falta de comando político: um órgão não tem ascendência sobre os outros. Na verdade, mesmo quando as instâncias superiores incentivam a coordenação desses órgãos, a inércia setorial geralmente vence (no começo ou no final). Isso explica porque é mais fácil para o governo federal induzir a intersectorialidade em outros níveis de governo, do que promovê-la em sua própria esfera de atuação.

Por tudo isso, o PBF parece ter resolvido melhor a questão da articulação federativa do que o PO, que emprega um modelo de gestão centralizado, no qual os coordenadores estaduais do programa fazem parte da equipe central, e as *Mesas de Atenção* locais são terceirizadas. Desde 2005, o PBF avançou em direção a um modelo de gestão compartilhada com os entes federados (principalmente os municípios), tendo criado incentivos à melhoria da gestão local do programa, pelas redes locais de educação, saúde e assistência, e definido uma estratégia de capacitação dos gestores locais, em articulação com a área de assistência social. Isso diferencia o PBF do PO, apesar de alguns autores alertarem para o fato de que o modelo de gestão do PBF é de “descentralização centralizada” ou “desconcentração”, e não propriamente de descentralização decisória<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> A dificuldade de articulação horizontal não atinge apenas o PBF, mas o governo federal brasileiro como um todo. As tentativas de integração, coordenação e articulação de ações são, geralmente, feitas por meio de estratégias e estruturas informais e paralelas. Não há mecanismos institucionalizados de promoção da intersectorialidade, apesar de praticamente todos os setores de atuação estatal falarem dela como um fato consumado.

<sup>20</sup> Segundo Mesquita (2007), os próprios mecanismos de incentivo à gestão local mostrariam a preponderância do governo federal na agenda do PBF. A transferência de recursos para a gestão descentralizada do programa, ao lado das ações de capacitação, coloca os entes federados na situação de executores de aspectos operacionais do programa. Ainda haveria grandes desafios quanto à integração dos programas de transferência de renda de diferentes níveis de governo.

Finalmente, o PO parece contar com mais apoio interno do que o PBF, devido ao relativo consenso em relação à política de desenvolvimento social e humano do governo federal. As críticas ao PO geralmente enfocam os riscos de uso político e partidarização do programa. O PBF sofre mais com as dissidências internas, sendo alvo de dois tipos de críticas: ao modelo PTRC e à implementação do PBF. No primeiro caso, as críticas partem daqueles que desaprovam as políticas sociais de modo geral, ou dos que defendem outras perspectivas de proteção social. No segundo, o foco são os desvios de implementação do modelo PTRC, principalmente quanto à focalização (vazamentos e erros de exclusão) e fraudes. E, finalmente; no Brasil, também há considerável receio quanto ao uso político do programa pelo poder público nacional e local, principalmente em anos eleitorais. O Quadro 11 sintetiza as diferenças entre os dois programas.

**Quadro 11 - Comparação Programa Oportunidades e Programa Bolsa Família**

<b>Dimensões</b>	<b>Programa Oportunidades (PO)</b>	<b>Programa Bolsa Família (PBF)</b>
Duração	12 anos	5 anos
Vinculação institucional	SEDESOL e Coordinación Nacional de PO	MDS e SENARC/CNPBF
Objetivos atuais	Apoiar a expansão de capacidades das famílias em extrema pobreza, via educação, saúde, alimentação e outros serviços e programas de desenvolvimento.	Alívio imediato da pobreza (transferências), reforço ao exercício de direitos sociais básicos em saúde e educação (condicionalidades, ruptura ciclo intergeracional), e coordenação de programas complementares (superação da vulnerabilidade e pobreza).
Classificação	PTRC do tipo “acumulação de capital humano pura”	PTRC do tipo “esquema focalizado de garantia de renda mínima” + “programa de aumento do potencial de geração de renda para adultos pobres”
População-alvo	Pobreza alimentar e pobreza de capacidades, com prioridade para pobreza alimentar. População vulnerável	Extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade.
Unidade de atenção	Domicílio, foco de intervenção na família, com ênfase nos ciclos de vida (maternidade, primeira infância, idade escolar, juventude e maior idade).	Domicílio, foco de intervenção na família, ênfase nos ciclos de vida (exceto maior idade).
Estratégia de focalização	Focalização em duas etapas: territorial e domicílios (menor renda per capita).	Metas municipais. Cadastramento municipal. Seleção automatizada das famílias no MDS. Prioridade para famílias com menor renda per capita.
Componentes	Alimentação, saúde e educação, componente patrimonial.	Alimentação/SAN, educação, saúde e assistência social.
Benefícios	Bolsas de estudo, apoios monetários diretos (apoio alimentar), apoio monetário para aquisição de utilidades escolares, apoio para idosos e apoio energético.	BB (EP), BV (EP e P com crianças e adolescentes) e BVJ (EP e P, jovens)
Condicionalidades	Discurso da corresponsabilidade. Estabelece mais deveres para as famílias beneficiárias, inclusive assistência obrigatória a oficinas educativas. Supostos fortes quanto à disponibilidade de tempo das	Discurso da corresponsabilidade. Mais parcimonioso quanto ao estabelecimento de condicionalidades (frequência escolar, atenção à saúde de grupos vulneráveis e assistência).

Dimensões	Programa Oportunidades (PO)	Programa Bolsa Família (PBF)
	mulheres.	
Gestão intersetorial	Mais forte	Mais fraca
Articulação federativa	Mais fraca	Mais forte
Controle e participação social	Controle social e transparência, via CPCs; <i>Cartas de Compromisso al Ciudadano</i> e <i>Proyecto Co-respons @bles</i> .	Controle social, via ICS. Transparência, via Rede Pública de Fiscalização e canais de apuração de denúncias.
Regras de saída	Longos prazos de permanência e <i>Esquema Diferenciado de Apoyos</i> (EDA) para egressos.	Regras de graduação em discussão. Desenho original previa reavaliação em dois anos, sem estabelecer prazo máximo de permanência.
Programas complementares	Vinculação <i>ad hoc</i> do PO, com iniciativas de desenvolvimento humano, familiar, comunitário e produtivo no governo federal e nos governos estaduais.	Vinculação do PBF <i>ad hoc</i> , com ações para desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias que contribuam para superação da pobreza e da desigualdade social.
Monitoramento e avaliação	Sistema de monitoramento em construção e avaliação externa consolidada	Sistema de monitoramento e de avaliação externa em construção
Relação com outras políticas sociais	Complementaridade. Instrumento do <i>universalismo focalizado</i>	Complementaridade. Instrumento do <i>universalismo focalizado</i>
Apoios	Apoio externo e interno	Apoio externo, apoio interno cresce a partir de 2005

Fonte: elaboração do autor

Pelo exposto, pode-se concluir que as VPS brasileiras e mexicanas de fato influenciaram a formulação e implementação do PBF e do PO, o que pode ser detectado por meio da análise dos processos deliberativos e do desenho de cada iniciativa. Isso mostra que as representações sobre questões de proteção social produzem efeitos concretos, na medida em que explicam, pelo menos em parte, as diferenças nos atributos básicos desses programas no Brasil e no México. O modelo PTRC apresenta diferentes matizes no PO e no PBF, devido à influência das VPS mais salientes em cada contexto. No caso do México, as VPS mais presentes no PO são a própria VPS DH e a VPS GE, pois a VPS PI praticamente não teve peso no desenho do programa. No caso do Brasil, pode-se identificar duas fases do PBF, no que se refere à presença das VPS: a primeira fase

(2003-2004), marcada pela convivência da VPS DH com a VPS RBC, e a segunda fase (2005-2008), marcada pela aproximação da VPS DH à VPS DSA/P.

Os PTRC também tendem a incorporar elementos ou componentes para suprir as lacunas dos SPS em cada país. Isso é mais evidente no caso do PO, que tem acrescentado diversos componentes a seu desenho básico<sup>21</sup>. O PBF não segue o modelo mexicano de incorporação progressiva de novos componentes, permanecendo fiel ao trio alimentação, educação, saúde. De 2003 a 2008, houve apenas a ampliação da faixa etária elegível para o benefício variável do PBF e a inclusão de condicionalidades socioassistenciais ao programa, após o início da integração com o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI).

### **3. Que Inferências sobre a Dimensão Simbólica do Processo de Políticas Públicas podem ser extraídas da Investigação das VPS no Brasil e no México?**

Faria (2003) afirma que, no Brasil, o “estudo das idéias” não tem despertado grande interesse na subdisciplina de políticas públicas, ao contrário do que acontece no cenário internacional. O autor atribui esse fato à ênfase desses estudos no “viés cooperativo do jogo político”, em contraste com o “viés competitivo do universo político brasileiro”:

*(...) como no universo político brasileiro o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência de relações de tipo clientelista, sendo reduzido o papel do argumento e do conhecimento, talvez seja legítimo indagar se essa ênfase na cooperação não poderia vir a ser um desestímulo para a adoção dessas perspectivas analíticas no país. (op.cit., p. 27)*

O trecho acima exemplifica a posição da vertente hegemônica da subdisciplina sobre o estudo da dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Faria emprega o conceito de idéias no sentido de recursos ou atributos cognitivos individuais, e assume que as modalidades de análise de políticas que investigam o assunto invariavelmente enfatizam a cooperação. Do ponto de vista deste trabalho, as duas posturas são equivocadas.

---

<sup>21</sup> Como o componente patrimonial (um esquema de microcrédito para os jovens egressos do sistema educacional), o componente de saúde (acesso à atenção básica para os mais carentes, via *IMSS-Oportunidades*), o componente para *adultos mayores* (um equivalente dos benefícios constitucionais brasileiros para os idosos), e o componente de aposentadoria (uma espécie de seguro social para os mais pobres).



Primeiro, porque as idéias devem ser tratadas como representações sociais e, em segundo lugar, porque a oposição entre “competição e interesses”, de um lado, e “cooperação e idéias”, de outro, é visivelmente problemática. Como não se admite a possibilidade de que interesses e idéias sejam elementos indissociáveis da ação social, supõe-se que o analista seja obrigado a escolher apenas um deles como foco de investigação.

Faria (op.cit.) também faz afirmações acerca das características do universo político brasileiro, no qual o argumento e o conhecimento não teriam papel significativo, devido à prevalência da barganha e do clientelismo. Souza (2003) contesta o autor, pois acredita que o problema da área de políticas públicas, no Brasil, é exatamente o uso de “rótulos” ou “ismos” para descrever em termos negativos um “estilo nacional de formulação de políticas”. Para Souza,

*(...) o problema diz respeito ao uso de rótulos que muitos estudos continuam dando às políticas públicas no Brasil, em especial às políticas sociais. Ainda muito influenciadas por uma visão de que o Brasil é, por excelência, o território de fenômenos como clientelismo, paroquialismo, patrimonialismo e outros tantos “ismos”, todos pouco lisonjeiros, muitas análises continuam sendo norteadas por eles. No entanto, até onde tenho conhecimento, não temos respostas empíricas e teoricamente embasadas de como esses rótulos, se de fato existem, se manifestam e quais suas consequências para as políticas públicas. (Souza, op.cit., p. 18).*

Sem entrar no mérito da discussão, que certamente ultrapassa os limites deste trabalho, é preciso reconhecer que Souza (op.cit.) tem razão ao recomendar cautela no emprego de rótulos e “ismos” nos estudos de políticas públicas. Mais do que isso, é preciso investigar “caso a caso” como (e se) esses fenômenos se manifestam em setores e iniciativas específicas, além de considerar as críticas à visão da cultura nacional como um ente homogêneo e autocontido.

Também cabem comentários sobre a maneira como Faria associa o tipo de referencial analítico às características do objeto a ser estudado. Para ele, perspectivas que enfatizam a cooperação são adequadas para elucidar processos deliberativos baseados no argumento e no conhecimento. Referenciais que enfatizam a competição seriam mais

adequados a processos baseados no poder e na coerção, que, para o autor, são os mais comuns. Essa visão contrasta com as proposições da vertente pós-empiricista da subdisciplina de políticas públicas, segundo as quais argumentação está sempre presente em todos os tipos de deliberação sobre políticas, a despeito da forma de interação predominante entre os atores em um dado momento.

Os parágrafos anteriores mostram que, no Brasil, ainda há muito a avançar no estudo da dimensão simbólica do processo de políticas públicas, e um dos objetivos deste trabalho era colocar essa lacuna em evidência. A análise da influência das VPS sobre os PTRC no Brasil e no México sugere que as representações sobre proteção social fazem enorme diferença em diversas fases do processo de políticas públicas: elas influenciam a entrada dos temas na agenda pública e de decisão e afetam o processo de formulação e a implementação das iniciativas. Além disso, as VPS apresentam argumentos favoráveis aos modelos de transferência de renda com os quais têm maior afinidade. No caso do Brasil, a VPS RBC recomenda o modelo RMC; a VPS SAN, o modelo *Cupom Alimentação*; a VPS DSA, as transferências constitucionais; e a VPS ED/ME, o modelo PGRME. Apesar de desaprovar as ações assistenciais de modo geral, a VPS GS/M endossa parcialmente o modelo PTRC, vinculado à VPS DH.

No entanto, não é suficiente reconhecer a relevância da dimensão simbólica do processo de políticas públicas, é preciso tratá-la adequadamente, o que raramente acontece na vertente hegemônica da subdisciplina. Como o próprio nome já diz, essa dimensão se refere a símbolos, que são constitutivamente ambíguos. Contudo, isso não os torna “menos reais”, no sentido das consequências que têm para as pessoas e para o processo de políticas públicas. Há uma relação de interdependência entre a “eficácia simbólica” e a “eficácia instrumental” das políticas.

Com base na investigação realizada neste trabalho, é possível sugerir algumas direções para os estudos de políticas públicas no Brasil. A primeira é investir “pesado” na modalidade pós-empiricista de análise, cujo potencial para o estudo da dimensão simbólica das políticas é enorme. Por muito tempo, as resistências da vertente neopositivista da

subdisciplina dificultaram a disseminação das análises que enfatizam o papel da linguagem e da argumentação no processo de políticas públicas. A segunda sugestão é inaugurar uma agenda de pesquisa interdisciplinar e comparativa em diversos setores e iniciativas, estratégia que permitirá desvendar os múltiplos significados associados às políticas públicas.