

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

**VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA
CONDICIONADAS NO BRASIL E NO MÉXICO**

Autor: TEREZA CRISTINA SILVA COTTA

BRASÍLIA
2009

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC**

**VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA
CONDICIONADAS NO BRASIL E NO MÉXICO**

Autor: TEREZA CRISTINA SILVA COTTA

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – Ceppac, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.

BRASÍLIA, abril de 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC

TESE DE DOUTORADO

**VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA
CONDICIONADAS NO BRASIL E NO MÉXICO**

Autora: TEREZA CRISTINA SILVA COTTA

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria das Graças Rua _____

Banca Examinadora

Prof.^o Doutor Cristhian Teófilo da Silva (UnB) _____

Prof.^a Doutora. Vera Alice Cardoso Silva (UFMG) _____

Prof.^a Doutora Sonia Maria Ranincheski (UnB) _____

Prof.^a Doutora Fernanda Antonia Fonseca Sobral (UnB) _____

Prof.^o Doutor Lúcio Rennó Remuzatt Jr. (UnB) _____

Brasília, 02 de abril de 2009.

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 publicas, tema que todavia 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 cuales 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; proceso 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.	249
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	276
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 Solidariedad
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

“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* (PNAA),

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 de 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 GMMDS n. 551, de 09 de novembro de 2005, e regulamentações subsequentes, 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 GMMDS 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 Seguridade 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 Educación, 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, aloca 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 (Estratégia 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 Estratégia 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 *Comitês 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 *Índice 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.” (ARENDR, 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 estórias têm *eficácia simbólica* porque prometem resolver “problemas assustadores”, por meio de um curso de ação identificável e factível. Os principais tipos de estórias utilizadas no processo de políticas públicas são *estórias de declínio* e *estórias de controle*. As estórias 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 estória se subdivide em *estória do progresso interrompido*, na qual uma trajetória favorável é interrompida por um evento ou iniciativa, e *estória do progresso como ilusão*, na qual uma situação considerada boa é apresentada sob luzes bem menos favoráveis.

As estórias 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 estória dá esperança às pessoas ao sugerir que determinado problema pode ser eliminado ou, pelo menos, administrado. Por exemplo: a *estória da conspiração* e a *estória 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 estórias 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 *estórias 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 estórias 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 marcantemente 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 estória sobre vítimas e algozes, pois identificar causas implica atribuir responsabilidades e distribuir custos e benefícios. As estórias 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 *induções (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 lócus 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 acepção 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.

CAPÍTULO 1 - PROTEÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

Este capítulo está dividido em duas partes: a primeira discute brevemente os conceitos de *proteção social*, de *Sistemas de Proteção Social* (SPS) e de *Estado de Bem-Estar Social* (EBES). A segunda analisa os modelos de proteção social da América Latina e do Caribe, examina o significado dos conceitos de *focalização* e *universalismo* e examina as origens e as características dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC). A intenção não é fazer uma revisão exaustiva da ampla literatura nacional e internacional sobre esses temas, mas apenas ressaltar alguns aspectos importantes para os objetivos deste trabalho.

1. 1 Proteção Social

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p.17)

Ação coletiva, *riscos*, *necessidades* e *dependência* são os elementos fundamentais desse conceito de proteção social. O primeiro elemento remete à intervenção do poder público para enfrentar uma questão antes relegada à esfera privada. A noção de risco se refere a vulnerabilidades intrínsecas à condição humana, associadas às fases do ciclo de vida, ou a vulnerabilidades associadas a situações sociais, como o desemprego. Ambos os tipos de vulnerabilidade geram insegurança quanto ao atendimento das necessidades individuais e familiares. Finalmente, o uso do termo “dependência” não é casual, dada a ampla aceitação da tese de que a provisão de bem-estar fora da família, dos grupos privados e do mercado gera uma vinculação assimétrica (e potencialmente danosa) entre o indivíduo e o Estado, onerando, por meio de impostos, a parte da sociedade que financia esse arranjo.

O que fazer com a parcela da população, que, por motivos diversos, não consegue enfrentar situações de risco ou suprir suas necessidades por seus próprios meios? A resposta a essa indagação varia no espaço e no tempo. A partir do século XIX, as sociedades capitalistas ocidentais instituíram *Sistemas Públicos de Proteção Social* (SPPS) para lidar com essa questão. Para compreender esse evento histórico, é preciso analisar os argumentos que fundamentaram a transformação de situações de privação individual e familiar em um

assunto que dizia respeito a toda coletividade. Em outros termos, é preciso entender a *rationale* da intervenção do Estado na distribuição de recursos sociais.

Stone (2002) acredita que essa intervenção se justifica pelo fato dos conflitos distributivos serem os principais temas das controvérsias entre sujeitos sociais e políticos. Para ela, a posição sobre questões distributivas tem a ver com as *visões de mundo* das pessoas, ou seja, com as imagens da sociedade e do Estado que elas aceitam, e o significado que atribuem a valores típicos da civilização ocidental. A base normativa dos sistemas distributivos determinaria, em grande medida, as regras de distribuição empregadas por eles. Ainda segundo a autora, as questões de distribuição dizem respeito ao *item* a ser distribuído, aos *beneficiários* e aos *processos sociais de distribuição*. As três dimensões envolvem complexas questões de escolha social. No primeiro caso, as escolhas se referem à maneira de definir o objeto da distribuição, que varia de acordo com o valor atribuído a ele pelos sujeitos sociais e políticos. No segundo, trata-se de selecionar os segmentos populacionais que serão beneficiados pela redistribuição, com base em determinados princípios e critérios. Finalmente, estabelece-se a forma por meio da qual os recursos serão distribuídos: via ação da sociedade organizada e/ou do Estado¹.

Girotti (2000) também enfatiza a relação entre visões de mundo e perspectivas sobre proteção social. Esse autor afirma que as duas principais correntes de pensamento sobre assistência pública do século XIX, a corrente liberal e a corrente humanitária, relacionavam-se ao *utilitarismo*² e ao *contratualismo*³, respectivamente. A corrente liberal defendia a tese de que os indivíduos superariam situações de risco e insegurança, se fossem livres para perseguir seu próprio bem-estar; a liberdade ocupava o topo da hierarquia de valores dos liberais. A corrente humanitária sustentava que o Estado deveria contribuir para a superação

¹ Girotti (2000) cita a *tradição alemã*, que afirma a autonomia do corpo social na proteção social, cabendo ao Estado apenas papel normatizador, e a *tradição inglesa*, que atribui papel dominante ao Estado na regulação, provisão e gestão dos bens e serviços sociais. O autor chama a atenção para os paradoxos do caso da Inglaterra, onde convivem a filosofia não-intervencionista liberal, o peso do “direito de existir” e o viés estatista da organização da proteção social pública (op. cit., p. 76).

² O termo “utilitarismo” designa uma teoria ética e social, segundo a qual nada é desejado por si mesmo, exceto o prazer; que nenhum tipo de prazer é intrinsecamente superior a outro tipo, e que a função das regras morais é encorajar o comportamento que tende a aumentar o prazer e reduzir a dor, e desencorajar o comportamento que tende a fazer o oposto. J. Bentham e J. Mill são os fundadores dessa escola, criada nos fins do século XIX. (PLAMENATZ, 1987).

³ O termo “contratualismo” designa as doutrinas que pretendem explicar a existência da sociedade ou da ordem política com base em um *contrato* ou *pacto* entre os homens. T. Hobbes, J. Locke e J.J. Rousseau são os principais representantes do contratualismo moderno, que se baseia nos seguintes supostos: direito pré-social, contrato e direito à preservação individual (TOHARIA CORTES, 1987).

de situações adversas, devido à natureza do contrato social e dos direitos universais do homem; a equidade ou justiça distributiva era o valor priorizado por essa vertente.

Essa interpretação evidencia a crença de Girotti de que as sociedades decidem o que fazer em relação a seus segmentos desprotegidos, dependendo da hierarquia de valores e do significado atribuído a eles em cada momento histórico⁴. Isso explica porque ele associa modelos históricos de proteção social às visões sobre a “boa sociedade”, de determinadas matrizes ideológicas (*liberal-meritocrática*, *liberal-democrática* e *social-democrata*). Stone (op. cit.) segue a mesma linha, ao identificar duas perspectivas sobre proteção social, o *conservadorismo social* e o *liberalismo social*, que defenderiam visões distintas acerca dos valores associados às questões distributivas. Essas matrizes delimitariam o campo discursivo no qual tais questões se situam (HAJER, 1995).

1.2 Sistemas de Proteção Social e Estado de Bem-Estar Social

Os *Sistemas de Proteção Social* (SPS) correspondem a arranjos estabelecidos em sociedades historicamente situadas para enfrentar situações de risco e atender às necessidades individuais e familiares. Eles são produtos de uma complexa interação entre variáveis estruturais, políticas, sociais e ideológicas, que se cristaliza em determinada forma institucional. Os SPS afetam significativamente a estrutura social e o sistema político, porque envolvem a transferência de recursos sociais (trabalho, bens, serviços ou dinheiro) entre grupos populacionais, isto é, operam ações de distribuição ou redistribuição. Nas sociedades ocidentais modernas, essas transferências geralmente são fundamentadas na autoridade política, levando o Estado a atuar como provedor, produtor, gestor e regulador de recursos para proteção social (SILVA e SILVA, 2004).

As primeiras perguntas a se fazer sobre um SPS são: quem é protegido; quanta proteção recebe e por meio de que processos e mecanismos. As características mais importantes desses sistemas são os padrões de cobertura, meios de acesso, tipos de benefícios, nível de gasto, forma de administração, modelo de gestão e impacto sobre indicadores sociais. Além disso, também se consideram outros aspectos como a matriz ideológica, o padrão de

⁴ O autor também menciona autores e vertentes para os quais esses modelos seriam definidos pela posição no debate sobre o papel do Estado e as relações entre ordem econômica (mercado), sociedade e Estado, na formação e desenvolvimento da economia moderna. Entre elas, a corrente clássica/neoclássica, a corrente marxista e a corrente neoinstitucionalista, entre outras.

cidadania social e o peso relativo da família, do mercado e do Estado na provisão de bem-estar social. Também se analisa esses sistemas quanto à orientação *universalista ou particularista*, o grau de generosidade das provisões, a ênfase em direitos sociais, o grau de *desmercantilização*, o grau de participação social democrática e o caráter público ou privado (SILVA e SILVA, op. cit.).

Segundo Ferrera (1993), a “assistência caritativa corporativa” e as *Leis de Assistência aos Pobres (The Poor Laws)* correspondem às primeiras formas institucionalizadas de proteção social nas sociedades capitalistas ocidentais. Até o século XVIII, essa função era restrita a instituições sociais, como a família, a comunidade e associações filantrópicas e religiosas. A partir do final do século XIX, disseminaram-se nos países europeus as primeiras formas de intervenção social para regulação do mundo do trabalho. Os SPPS se desenvolveram paralelamente à formação dos Estados nacionais e aos processos de industrialização e urbanização dos países europeus.

A “publicização” das necessidades individuais e familiares supõe a ampliação do escopo da *solidariedade social*, ou seja, a aceitação da idéia de que a provisão de bem-estar é uma tarefa coletiva (FERRERA, op. cit.). Nesse sentido, os SPPS são arranjos institucionais que viabilizam a conciliação entre independência individual e responsabilidade coletiva (VIANA e LEVCOVITZ, 2005; FONSECA, 2006a). Contudo, é importante notar que a abrangência da solidariedade social varia significativamente, podendo alcançar todos os membros da comunidade política, determinadas categorias ocupacionais, regiões ou localidades, ou tipos de comunidades, famílias e até indivíduos.

O conceito de *política social* diz respeito às ações empreendidas pelo Estado para materializar os objetivos dos SPPS. As conceituações de política social podem ser *finalísticas, setoriais, funcionais, operacionais e relacionais*. Respectivamente, elas se referem a: objetivos, como a diminuição da desigualdade ou a melhoria das condições de vida de população; às atividades de determinados setores de atuação estatal; a funções, como legitimação e controle social; às ações para solucionar problemas específicos e às relações de poder entre Estado e sociedade (INDES, 2002; FLEURY, 1999)

A despeito da diversidade das formas de conceituação da política social, há consenso entre os especialistas sobre o caráter multidimensional dessa modalidade de intervenção, ainda

que eles discordem sobre as dimensões a serem consideradas. Segundo Repetto e Molina (2002), a política social tem a ver com valores, lutas e enfrentamentos entre sujeitos políticos e sociais, o processo de acumulação capitalista, as características do aparato organizacional que formula e executa as políticas, e os conhecimentos e práticas (tecnologias e saberes profissionais específicos) que dizem respeito à área social. A conformação dos sistemas nacionais de proteção social dependeria do peso relativo desses condicionantes em cada contexto histórico. Eles também afirmam que, apesar das variações locais, o núcleo da política social geralmente abrange os setores da atenção à saúde, educação, previdência social, assistência social e trabalho e emprego.

As políticas sociais implementadas na década de 1880, pelo Chanceler Otto von Bismarck, são consideradas as precursoras do *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) contemporâneo. O *modelo bismarckiano* se caracterizava por seu caráter seletivo e corporativo e pelo propósito de construir a “paz social”, protegendo os operários industriais contra acidentes de trabalho e invalidez e amparando-os em situações de enfermidade e velhice. O sistema de *seguro social* se baseava no suposto de que trabalhadores, empregadores e Estado deveriam compartilhar os riscos associados aos obstáculos à participação dos indivíduos no mercado de trabalho. Isso indica a partilha de responsabilidades pela provisão de bem-estar entre Estado, associações e grupos privados, famílias e indivíduos, e a partilha de responsabilidades pelo financiamento do sistema de seguro social entre trabalhadores, empregadores e o Estado. Ao contrário das antigas leis de assistência pública, no modelo bismarckiano de seguro social, os requerentes não precisavam comprovar sua situação de carência, pois seu direito às prestações sociais estava vinculado a contribuições feitas ao sistema durante sua vida laboral. Além disso, os benefícios concedidos eram fixos e uniformes, não dependendo da renda dos requerentes (FARIA, 1988).

O modelo bismarckiano predominou na Europa até o período pós-guerras, quando os mecanismos de seguro social do Estado inglês foram reformados com base nas propostas do *Plano Beveridge*⁵, que sugeria a criação de um sistema que protegesse todos os cidadãos ingleses contra as enfermidades, o desemprego e o envelhecimento; posteriormente, esse sistema incluiria pensões e benefícios para mães e viúvas. Parte da literatura sustenta que o modelo beveridgiano não representou uma ruptura radical com o

⁵ O Plano Beveridge era composto por uma série de textos, como *Social Insurance and Allied Services* (o Relatório Beveridge, de 1942), e *Full Employment in a Free Society* (1944) (FARIA, 1998, p. 52).

modelo bismarckiano, pelo fato de também enfatizar os vínculos entre o SPPS e o pleno emprego, ou seja, entre bem-estar social e trabalho. A função do SPPS continuava sendo compensar os indivíduos pela perda temporária de sua capacidade de auferir renda e/ou de cobrir despesas extraordinárias associadas ao ciclo de vida.

Contudo, o Plano Beveridge se diferenciava pela defesa da universalização de benefícios e serviços sociais, a despeito da situação laboral dos indivíduos, e pelo estabelecimento de pensões de valor fixo e uniforme. O direito às prestações sociais não decorria das contribuições feitas ao sistema, mas da condição de pertencimento à comunidade política. Beveridge também introduziu a idéia de um “mínimo nacional” para substituir a noção de “carência absoluta” dos sistemas tradicionais de assistência pública. Com isso, ele aboliu as exigências de comprovação de carência por parte dos requerentes. Apesar de ser financiado pelas contribuições de empregados, empregadores e do Estado, o sistema beveridgiano de seguro social requeria significativo aporte de recursos fiscais (FARIA, op. cit., p. 52; BARBA SOLANO, 2004, p. 11)

A política social beveridgiana é um dos pilares do *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) moderno, ao lado da política econômica keynesiana (KEYNES, 1936). O EBES corresponde ao padrão de proteção social que emerge na Europa do pós-guerras e se mantém hegemônico até o final dos anos 1970. As vertentes que o identificam com uma etapa específica de desenvolvimento do capitalismo sustentam que a expansão do emprego, a incorporação de parte dos ganhos de produtividade pelos salários, o crescimento do consumo de massas e o aumento da capacidade administrativa do Estado teriam sido as principais condições para o surgimento dessa forma histórica de SPPS. Isso explica porque alguns autores salientam o papel central do trabalho na definição e satisfação dos direitos das pessoas no contexto do EBES (FONSECA, 2006a).

Segundo Mello (1996), o EBES se caracteriza pela extensão do papel de proteção social do Estado por meio de dois processos: a ampliação das categorias de risco e necessidade cobertas e a inclusão de novos grupos sociais (como trabalhadores rurais, domésticas e donas de casa) entre os potenciais beneficiários do sistema. Além disso, teria havido uma mudança significativa no “conteúdo de classe do EBES” quando as políticas sociais passaram a atender as classes médias em expansão. Para Mello, com a incorporação desses segmentos, os SPPS deixaram de se voltar apenas aos mais destituídos, o que

significou uma ampliação considerável do apoio político para esses arranjos em diversos países europeus⁶.

O Plano Beveridge também surtiu grande impacto no mundo acadêmico, particularmente no que refere às tipologias de EBES e às teorias que buscam explicar a evolução, o desenvolvimento e a crise dessa forma histórica de proteção social. Essas tipologias e teorias variam de acordo com o peso que atribuem a variáveis econômicas, políticas ou institucionais, ou com seu grau de afinidade com correntes de pensamento, como o *pluralismo*, o *marxismo* e o *funcionalismo*⁷. As classificações do EBES também se diferenciam por seu caráter analítico-descritivo e/ou teórico-interpretativo (VIANA e LEVCOVITZ, op. cit.)

Outra forma de sistematização das teorias sobre a origem e a evolução do EBES é a que se segue: (i) *teoria evolucionista* ou *teoria da cidadania* (Marshall, 1950); *perspectiva dos serviços sociais* (Titmuss, 1974); *teoria da lógica da industrialização* ou *teoria da convergência* (Wilenski, 1975); *teoria dos recursos de poder* ou *paradigma social-democrata* (Esping-Andersen, 1990); *abordagens neomarxistas* (Offe, 1984; O'Connor, 1973; Gough, 1979); e *abordagens neoinstitucionalistas* (Flora, 1986; Pierson, 1996; Skocpol, 1992)⁸. Girotti (op. cit.) prefere classificar tais teorias com base no tipo de argumento explicativo e de metodologia de análise que empregam. Com base nesses critérios, ele identifica o *modelo de cobertura* de Ferrera (1993), o *modelo centrado no Estado* dos neoinstitucionalistas, o *modelo de compartilhamento de risco* de Baldwin (1990) e o *modelo de desmercantilização* de Esping-Andersen (1990). Dadas as limitações deste trabalho, serão feitos breves comentários apenas sobre a teoria da cidadania, de Marshall, e as tipologias de EBES, de Titmuss e de Esping-Andersen. A parte final da seção menciona as perspectivas sobre a crise e o futuro do EBE no mundo ocidental.

⁶ Mello (op. cit.) também associa ao EBES a expansão das políticas de atenção à saúde em termos do volume de gastos e a disseminação da visão da aposentadoria como prêmio para a vida laboral.

⁷ A variante funcionalista explica o surgimento dos SPPS devido à incapacidade das instituições sociais de atender aos riscos e suprir as necessidades crescentes no contexto da expansão do capitalismo industrial, da urbanização e da pauperização em massa (*nova pobreza*). As variantes políticas salientam a tensão entre democracia e capitalismo industrial, ou seja, entre a igualdade jurídica e política e a desigualdade na distribuição dos recursos sociais. Grande parte da literatura salienta que a ampliação sem precedentes da escala da insegurança social naquele contexto foi responsável pela entrada da questão social na agenda pública e de governo (FARIA, 1998).

⁸ Sistematização baseada em Mirshra (1977) e Faria (op. cit.).

1.2.1 Estado de Bem-Estar Social e Cidadania segundo Marshall

Na formulação clássica de Marshall (1950), o conceito de *cidadania* corresponde ao *status* de pertencimento do indivíduo à comunidade política que lhe dá acesso a um conjunto de direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades. A cidadania pode ser analisada em sua dimensão jurídica, histórica e institucional. A dimensão jurídica se refere aos *direitos civis, políticos e sociais*, relacionados, respectivamente, à liberdade individual, à participação no poder político e à participação na herança social, isto é, aos bens materiais e imateriais produzidos pela coletividade. A dimensão histórica se refere ao processo de construção da cidadania em determinadas sociedades e épocas, e a dimensão institucional às instituições e práticas estatais que materializam os direitos de cidadania (INDES, 2002).

O conceito de cidadania se relaciona à visão predominante sobre valores, como equidade/justiça distributiva e igualdade (FLEURY, 1999). O acesso aos direitos de cidadania define os parâmetros de inclusão e exclusão de indivíduos e segmentos da população da vida social e política. A garantia de direitos sociais, por exemplo, assegura aos cidadãos um nível de bem-estar que lhes permita “viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões da comunidade” (MARSHALL, op. cit.). Na prática, isso implica atribuir ao Estado o compromisso de prover algum nível de segurança material pelo menos à parte mais desprivilegiada da população.

De acordo com Faria (op. cit.), a teoria da cidadania de Marshall se aproxima da teoria da lógica da industrialização de Wilenski (op. cit.). Em estudos menos conhecidos, como *Social Policy* (1965), Marshall teria ressaltado que o surgimento e a expansão do EBES fariam parte de um processo de evolução das sociedades, no sentido de se adaptarem aos requisitos da industrialização⁹. Uma evidência disso seria a aparente convergência dos sistemas de proteção social europeus, nos anos 1920 e 1930, no que se refere à natureza e a extensão das responsabilidades governamentais quanto ao bem-estar do povo. Tal convergência diria respeito aos critérios de seleção de beneficiários, aos tipos de riscos cobertos, às

⁹ Segundo Faria (op. cit.), nos estudos mais conhecidos de Marshall, como *Citizenship and social class* e *Class, citizenship and social development*, o EBES é apresentado como resultado da progressiva extensão dos direitos individuais.

características administrativas dos SPPS e à crença de que política social deveria viabilizar algum nível de distribuição de renda (FARIA, op. cit., p. 42-43; ARRETCHE, 1995, p. 11).

Repetto e Molina (2002) salientam que os desafios para a expansão da cidadania no mundo contemporâneo são enormes, devido à globalização das relações econômicas, à perda da centralidade do trabalho como categoria organizadora das relações econômicas e sociais, à erosão dos valores solidários e à deterioração do espaço público, que resultam em um processo de individualização da pobreza e do risco. Além disso, para os autores, o conceito de cidadania envolve vários paradoxos: a noção de “igualdade diferenciada” (a aplicação diferencial de direitos a grupos distintos); a associação do conteúdo da cidadania ao consumo de bens públicos (que neutralizaria seu potencial “emancipatório”); a tensão entre o viés individualista dos direitos civis e o viés coletivista dos direitos sociais, e a coexistência da igualdade formal e da exclusão baseada na diferença (INDES, 2002).

Por outro lado, há autores que alegam que conceito de cidadania reúne direitos hierarquicamente distintos. Na opinião de Gordon (2003), os direitos sociais são “particulares e seletivos”, razão pela qual não estariam no mesmo patamar dos direitos civis e políticos, que são universais. Além disso, os direitos sociais seriam “direitos de provisão”, pois se referem às “condições contingentes de participação na comunidade nacional”. Não haveria consenso sobre o tipo nem o nível de bens e serviços aos quais os cidadãos teriam direito. Portanto, a materialização dos direitos sociais teria requisitos econômicos, políticos, administrativos e culturais, ou seja, dependeria do bom funcionamento do mercado, de decisões político-administrativas e da visão conjuntural da sociedade sobre o conteúdo dos direitos sociais.

1.2.2 As tipologias “clássicas” do EBES: Titmuss e Esping-Andersen

As tipologias mais conhecidas de EBES são a de Titmuss (1958; 1974), modificada por Áscoli (1984), e a de Esping-Andersen (1990). Titmuss distingue os modelos de proteção social de acordo com o peso relativo da família, do mercado e do Estado na provisão de bem-estar. No *modelo residual* (*The Residual Welfare Model*), o Estado intervém *a posteriori* e de forma temporária e seletiva, quando as necessidades individuais e familiares não são atendidas por meio da família e/ou do mercado. No *modelo de desempenho profissional e corporativo* (*The Industrial Achievement Performance Model*), o Estado tem papel

complementar ao das instituições de mercado na provisão do bem-estar, pois o atendimento das necessidades individuais depende do trabalho, do mérito e do desempenho de cada um. Finalmente, no *modelo institucional e redistributivo (The Redistributive Model)*, as instituições públicas assumem papel central na provisão de bem-estar, por meio de benefícios e serviços gratuitos estendidos a todos os cidadãos e considerados direitos sociais¹⁰.

A tipologia de Esping-Andersen (op. cit.) se baseia no conceito de *Regime de Bem-Estar (RBE)*, que se refere às sociedades capitalistas industrializadas do século XX¹¹. Esses padrões variariam em função da interação entre Estado, mercado e família na “provisão e distribuição combinada e interdependente de bem-estar”. Cada uma dessas instituições sociais (família, mercado e Estado) empregaria critérios distributivos distintos, respectivamente: reciprocidade, poder de compra e solidariedade via transferências fiscais. Os RBE também se distinguiriam quanto aos arranjos e ao tipo de estratificação social que produzem¹².

Os *três mundos do capitalismo de bem-estar* de Esping-Andersen (op. cit.) correspondem aos regimes de bem-estar *liberal ou residual, conservador ou corporativo e institucional ou social-democrata*. Essa tipologia se baseia na análise dos esquemas de proteção social que surgiram no século XIX e XX, nos países anglo-saxões (regime liberal), na Europa Ocidental Continental (regime conservador), na Inglaterra e nos países escandinavos (regime institucional ou social-democrata). No regime liberal, os direitos sociais se restringem à situação de pobreza, frequentemente atribuída a problemas individuais e não a questões estruturais ou sistêmicas. O principal mecanismo de provisão de bem-estar social é o mercado. As ações públicas visam principalmente colocar os protegidos em condições de se inserirem no mercado e de se responsabilizarem por seu próprio bem-estar. Este modelo confirma e reforça a estratificação social produzida pelo mercado, ou, nos termos de Esping-Andersen, tem “efeitos desmercantilizadores” mínimos¹³.

¹⁰ As fontes históricas dos modelos de Titmuss seriam, respectivamente: a experiência norte-americana (modelo residual), as políticas bismarckianas (modelo de produtividade e desempenho industrial) e o legado de Beveridge (modelo redistributivo institucional) (FARIA, op. cit., p. 54-55).

¹¹ O conceito de RBE busca superar a associação entre políticas sociais e EBES, agregando outras dimensões de análise, como o emprego, salários, política macroeconômica etc. O objetivo de Esping-Andersen era “sociologizar” o estudo do EBES (FARIA, op. cit., p. 57).

¹² Para Esping-Andersen “o EBES não é somente um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura de desigualdades; constitui, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa na ordenação das relações sociais.” (1990, p. 23).

¹³ O conceito de desmercantilização se refere à possibilidade dos indivíduos e famílias “manterem um padrão de vida aceitável independentemente da participação no mercado. Na história das políticas sociais, os conflitos

No regime conservador ou corporativo, o campo do social é delimitado pelo emprego formal. A provisão de bem-estar é feita por meio de um sistema de seguro social de base contributiva. Quem está desempregado, quem não pertence a grupos organizados ou quem não pode pagar as contribuições do seguro social, fica desprotegido, contando apenas, nessas circunstâncias, com o amparo oferecido pelo Estado (ou pela filantropia privada). O Estado desempenha papel fundamental na estruturação desse tipo de regime, tendo sido recorrentemente acusado de utilizá-lo para fins de controle e legitimação política. O regime conservador ou corporativo sanciona a estratificação social produzida pelo mercado e reforça o *modelo familiarista* ou *familista* de bem-estar, baseado na inserção do homem adulto provedor no mercado de trabalho¹⁴.

No regime institucional ou social-democrata, o campo do social coincide com a comunidade política nacional. A provisão universal de bem-estar é responsabilidade pública, o que implica a socialização dos riscos sociais e individuais, e a criação de um aparato burocrático para produzir e distribuir bens e serviços geradores de bem-estar. Esse modelo reconhece o direito dos indivíduos a um nível mínimo de bem-estar, a despeito da etapa do ciclo de vida, das condições de saúde, ou da situação laboral em que se encontrem. Baseado no princípio da *seguridade social*, o regime institucional dispensa a comprovação da necessidade perante agentes públicos, pois busca modificar a estratificação social e tornar o bem-estar individual menos dependente da inserção e do desempenho no mercado de trabalho.

A tipologia de Esping-Andersen pode ser considerada uma reelaboração do modelo de Titmuss mas que se diferencia dele por enfatizar a “história das coalizões políticas de classe como causa mais decisiva da variação dos EBES.” (ESPING-ANDERSEN, op. cit., p. 1). No entanto, para Faria, Esping-Andersen também se distingue de Titmuss, porque, em suas obras, “a relação entre a força política da esquerda e o gasto social aparece mediada pela influência dos arranjos institucionais”. Esping-Andersen também teria o mérito de não analisar apenas o nível de gasto social, atentando para o impacto redistributivo desses dispêndios. Por isso, Faria considera injustas as críticas que acusam Esping-Andersen de propor uma

geralmente se travaram em torno do nível permissível ao indivíduo de isenção do mercado, isto é, da capacidade, do alcance e da qualidade dos serviços sociais. Quando o trabalho está mais perto da livre escolha do que da necessidade, a desmercantilização pode significar desproletarização.”(ESPING-ANDERSEN, op. cit., p. 37).

¹⁴ Este modelo é denominado *breadwinner system* e consiste em uma família biparental, com filhos, pai provedor e mãe “cuidadora”. Os homens adultos são titulares de direitos adquiridos por meio do emprego formal, cabendo às mulheres responder pelo “trabalho reprodutivo” no espaço doméstico. Apesar das transformações da família nas últimas décadas, os modelos de proteção social latino-americanos continuam a ter uma orientação marcadamente “familista”. A esse respeito, ver Sunkel (2006).

interpretação unilinear da expansão do EBES com base na ascensão política do movimento operário (op. cit., p. 56)¹⁵.

Em suma, a partir das contribuições de Titmuss e Esping-Andersen, a literatura identifica três “tipos ideais” de proteção social: *assistência social*, *seguro social* e *seguridade social*. Cada um deles corresponderia a modalidades de ação estatal ou a padrões de entrega de bens e serviços predominantes em um ou mais setores do Estado, em determinado período. O padrão da assistência social caracteriza-se pelo caráter residual, focalizado e seletivo; o padrão do seguro social, pelo caráter complementar, segmentado e hierarquizado, e o padrão da seguridade social, pelo caráter amplo e universal.

1.2.3 A crise do EBES e perspectivas atuais da proteção social

Os estudos sobre a crise e a reforma do EBES, realizados desde os anos 1990, seguem duas linhas: *economia política* (Ferrera, 1993; Rosanvallon, 1995; Castel, 1995) e *política-ideológica* (Esping-Andersen, 1996; Pierson, 2001). A primeira linha atribui a crise dos modelos de proteção social do pós-guerras às “transformações tecnológicas, produtivas e financeiras do capitalismo avançado”, como a “integração internacional dos mercados de bens, serviços e capital” (FERRERA, op. cit.). Essas mudanças estruturais teriam provocado a crise da *sociedade do trabalho*, levando à ruptura de um dos supostos básico do EBES, o acesso do chefe da família a um emprego estável¹⁶. Além disso, os autores dessa linha identificam alterações importantes na morfologia das democracias industrializadas contemporâneas, no que se refere à estrutura demográfica (envelhecimento da população e a queda da natalidade), à crise dos modelos familiares tradicionais e à “perda da homogeneidade racial e étnica da comunidade nacional”¹⁷, levando à erosão da solidariedade entre a população economicamente ativa e inativa (ROSANVALLON, op. cit., CASTEL, op. cit.).

¹⁵ Como a de Ferrera (op. cit.), que salienta a importância da capacidade e autonomia do aparelho burocrático para os EBES.

¹⁶ Os supostos econômicos do EBES, o crescimento econômico e o pleno emprego teriam se erodido nos anos 1970 e 1980. O desemprego estrutural, o aumento da desigualdade de salários e a informalização e precarização do emprego teriam colocado em xeque a sociedade do trabalho (McFATE, 1995b).

¹⁷ “In short, as societies become culturally diverse and less racial homogeneous, and as the poor become more culturally and racially distinct from the nonpoor, support for universalism and redistributive welfare state programs seems to waiver” (McFATE, 1995, p. 15)

Para Rosanvallon, nos anos 1970 e 1980, o EBES passou por uma crise de financiamento e uma crise técnico-organizacional. A crise dos anos 1990, por outro lado, teve caráter filosófico, pois se relacionava à transformação das situações de risco social em situações de privação permanente (devido ao desemprego estrutural, às novas formas de pobreza, aos problemas ambientais globais, às novas doenças, à escalada da violência etc.). A ampliação do conhecimento sobre esses riscos permanentes dificulta a criação de redes de solidariedade. O “véu da ignorância” do contrato social rawlsiano (Rawls, 1971) teria se rompido, eliminando os incentivos para que as pessoas compartilhem os custos do enfrentamento dos riscos sociais. Para o autor, isso significa que os princípios organizadores da solidariedade e dos direitos sociais estariam em jogo¹⁸.

A outra linha de estudos enfatiza a dimensão político-ideológica. Segundo Pierson (op. cit.), a crise do EBES se deve à “nova configuração da política no domínio social”. O consenso social-democrata, baseado no pleno emprego e na força dos sindicatos, teria sido substituído pelo consenso neoliberal, baseado no retorno à disciplina do mercado e na mobilização liberal e conservadora. A ordem seria reduzir o gasto público, restringir direitos sociais e reafirmar a responsabilidade individual e familiar pela provisão de bem-estar. O resultado teria sido a “remercantilização/refamiliarização”¹⁹ da proteção social, rompendo com o modelo universalista vigente²⁰.

Os especialistas concordam que os antigos modelos de proteção social sofreram abalos permanentes, e que novos modelos ainda não surgiram (FERRERA, op. cit.; McFATE et al., 1995; HECLLO, op. cit.). Contudo, já seria possível identificar algumas tendências. Para Esping-Andersen (2002), o futuro do EBES está ligado a três matrizes político-ideológicas e suas visões da “boa sociedade”: o *liberalismo*, a *social-democracia* e a *democracia-cristã*. Segundo o autor, os “novos” social-democratas (a “Terceira Via”) têm mais chances de

¹⁸ Hecllo (1995a) também enfatiza a dimensão moral da crise do EBES, que teria a ver com o enfraquecimento da idéia de “cidadania social inclusiva”, forjada no pós-guerras. Para o autor, padrões sociais vigentes nas sociedades contemporâneas, como a busca da segurança individual e da equalização de oportunidades, seriam incompatíveis com os requisitos da inclusão social, como as noções de compartilhamento de riscos, de solidariedade e bem-comum. Além disso, o próprio “sucesso” do EBES teria contribuído para minar a cidadania social ao “criar uma estrutura burocrática de bem-estar dependente do dever impessoal de pagar impostos para custear os programas sociais”. Esse seria um contexto favorável à disseminação da “indiferença pública diante da necessidade e da omissão diante da crescente marginalização social.”

¹⁹ “Des-familiarizar” a política social significa coletivizar o peso e as responsabilidades da carga familiar, condição prévia para as mulheres que buscam harmonizar trabalho e maternidade (Orloff, 1993).

²⁰ Esping-Andersen (1996) sustenta que os dois modelos, o universalista e o ocupacional, teriam sofrido reveses a partir dos anos 1970, período do “estado social sem trabalho” (p. 266).

influenciar os rumos da proteção social na Europa, porque absorveram a parte mais popular da agenda neoliberal de reforma do EBES: as noções de responsabilidade individual e de eficiência na provisão pública de bens e serviços. A Terceira Via defende um regime de bem-estar que “crie mais mercado para a classe média” e capacite o cidadão a satisfazer suas necessidades de forma autônoma. Em contraste, os social-democratas escandinavos continuam defendendo um regime de bem-estar “desmercantilizador”, e os democratas-cristãos, um regime apoiado na família e no mercado, com forte regulação estatal.

Para Hecló (1995a), a tendência do ciclo político não será de reformas progressistas, dada a descrença na capacidade dos programas governamentais de produzir mudanças sociais, resultante da retórica conservadora e de experiências concretas. Além disso, haveria grande resistência a formas paternalistas de atuação estatal em um contexto de forte “segregação social” e “ausência de vontade moral da comunidade”. As sociedades ocidentais estariam enfrentando dificuldades na definição dos novos termos da inclusão social, que, no entanto, continuaria a ser uma aspiração presente, como evidenciado pelo “*revival* progressista”²¹, caracterizado por críticas à hegemonia do mercado e à inação dos governos. Para Ferrera (op. cit.), a tendência é o surgimento de “formas de solidariedade social mais seletivas”, orientadas pelo princípio do “universalismo brando” ou “sustentável”, cujas características seriam níveis nacionais mínimos de provisão de bens e serviços, o compartilhamento do ônus financeiro do sistema de bem-estar entre Estado e sociedade e políticas de estímulo às responsabilidades e ao mérito individual.

1.3 Modelos de Proteção Social na América Latina e Caribe: tipologias, caracterização e tendências

Há várias tipologias dos modelos de proteção social na América Latina e Caribe, dentre as quais se destacam a classificação histórica de Mesa-Lago (2006), a classificação com base no nível de gasto da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL, 2002) e a classificação com base nos efeitos redistributivos do gasto social de Filgueira (1998). Mesa-Lago distingue os países *pioneiros*, *intermediários* ou *tardios*, no que se refere à

²¹ Esping-Andersen (op. cit.) associa esse *revival* progressista às propostas de harmonizar a produção de riqueza e a distribuição do bem-estar, que variariam de acordo com o grau de transcendência do mercado de trabalho e o direcionamento a alguns grupos ou a todos. Dentre elas, ele cita os fundos salariais, as iniciativas de integração ou reintegração ao mercado de trabalho e a renegociação cultural do significado do trabalho, por meio de programas de renda mínima, em suas variantes conservadora (imposto de renda negativo) e progressista (renda de cidadania). A esse respeito, ver o capítulo 4.

implantação de *Sistemas Públicos de Proteção Social* (SPPS), e considera como indicadores de maturidade institucional desses sistemas o grau de cobertura alcançado e a relação que estabelecem com os modelos de desenvolvimento vigentes em cada contexto.

Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai fariam parte do grupo dos *pioneiros*, que iniciaram a construção dos SPPS, a partir dos anos 1920, para atender às demandas dos trabalhadores industriais urbanos. Esses países teriam chegado aos anos 1980 com SPPS com coberturas populacionais elevadas em relação ao restante da região. Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Peru e Venezuela integrariam o grupo dos países *intermediários*, onde os SPPS foram instituídos, a partir dos anos 1940, por influência do *Plano Beveridge*. A cobertura populacional desses sistemas seria mediana, apesar do nível considerável de gastos com proteção social. El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti, Honduras e República Dominicana seriam os países *tardios*, com SPPS caracterizados por baixa cobertura populacional, alto grau de centralização e baixo nível de institucionalização (MESA-LAGO, op. cit.)

A CEPAL (op. cit.) classifica os sistemas de proteção social dos países latino-americanos de acordo com o nível do gasto público com educação, saúde, habitação e seguridade social. Os países com níveis superiores de gasto social²² são: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, México e Uruguai; os países com níveis intermediários de gasto social, Colômbia, Equador e Venezuela; e os países com níveis inferiores de gasto social, Bolívia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru. A classificação de Filgueira (op. cit.) leva em conta o efeito redistributivo do gasto social, buscando identificar *como* e não apenas *quanto* se gasta com a área. Há três categorias de acordo com esses critérios: *universalismo estratificado*, *regimes duais* e *regimes excludentes*. A primeira abrange países com SPPS que cobrem quase toda a população, mas que apresentam benefícios estratificados de acordo com interesses corporativos (Argentina, Chile e Uruguai). A segunda categoria abrange países com SPPS segmentados e fragmentados, que protegem cerca da metade da população, restando aos segmentos não cobertos “a assistência pública de viés clientelista e patrimonialista” (Brasil e México). Finalmente, a categoria dos regimes excludentes abrange países com SPPS com baixos níveis de

²² A CEPAL (op. cit.) situa no nível superior países que, em 1998, tinham gastos sociais per capita superiores a US \$ 400. No nível intermediário estariam os países com gastos entre US\$ 200 e US \$ 400, e, no nível inferior, os países com gastos inferiores a US\$ 200.

cobertura populacional e alta incidência de clientelismo e patrimonialismo (Bolívia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua)²³.

As classificações apresentadas mostram que os SPPS latino-americanos diferem em termos de nível de gasto social, desenvolvimento dos sistemas de entrega de bens e prestação de serviços, graus de maturidade institucional e tendências da cobertura, entre outros aspectos. Essa heterogeneidade tem pelo menos duas implicações importantes: a impropriedade de tratar a América Latina como um todo, e a dificuldade de conceituar os modelos de proteção social da região (BARBA SOLANO, 2004). Costuma-se comparar o modelo de proteção social latino-americano ao modelo conservador/corporativo europeu. Afirma-se ainda que, após a reforma social dos anos 1980 e 1990, ele teria se aproximado do modelo residual anglo-saxão. Para Barba Solano (op. cit.), as tipologias de *Regimes de Bem-Estar* (RBE) das economias desenvolvidas não podem ser diretamente aplicadas à realidade latino-americana. Como salientado por boa parte da literatura, os países da América Latina não teriam construído um *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) propriamente dito; em muitos deles nem mesmo a democracia e os direitos civis, políticos e sociais teriam sido materializados. Além disso, os níveis relativamente baixos de industrialização e renda e as características do mercado de trabalho não teriam favorecido o surgimento de uma *sociedade salarial* comparável à dos países europeus.

Até os anos 1980, a paradigma de proteção social latino-americano tinha as seguintes características: hegemonia do modelo de *seguro social*, baseado no emprego formal e no modelo tradicional de família; baixa cobertura populacional devido à exclusão dos setores não vinculados à economia formal; predomínio do clientelismo em detrimento da cidadania social; associação de benefícios a contribuições prévias; baixa qualidade da provisão de benefícios e serviços, fragmentação em setores de atuação estatal; estruturas e modelos de gestão centralizados; baixa permeabilidade à participação social; financiamento via contribuições de empregadores e empregados, e gasto social deficitário e regressivo (REPETTO e MOLINA, op. cit.; BARBA SOLANO, op. cit.).

²³ Repetto e Molina (2002) identificam, ainda, outra categoria para os casos da Costa Rica e Cuba: o “*universalismo puro*”. Além disso, os autores indagam porque países com níveis relativamente altos de gasto social, como o Brasil e o México, construíram regimes duais de proteção social.

Segundo Fonseca (2006a), o modelo dual de proteção social latino-americano, baseado no seguro social de tipo corporativo e na “proteção pública, caritativa e filantrópica” para os não-segurados, teria se expandido até o final dos anos 1970. Esse modelo garantia três tipos básicos de prestações sociais: assistência individual e curativa à saúde em nível básico (geralmente restrita ao grupo materno-infantil), aposentadorias e pensões, e benefícios por acidentes de trabalho. Apenas alguns países, como Brasil, México e Venezuela, garantiam também o benefício do seguro-desemprego. Para a autora, o modelo latino-americano se caracteriza por seu caráter fortemente protetor, mas não redistributivo, na medida em que mantém as posições da sociedade salarial.

Os sistemas de proteção social dos países latino-americanos sofreram transformações significativas após a crise dos anos 1980, principalmente sob a influência da *agenda de reformas estruturais* disseminada na região por diversos organismos internacionais. Tal agenda baseava-se na privatização de empresas e serviços públicos; na liberalização do comércio; na flexibilização dos mercados de trabalho e financeiro, e na austeridade macroeconômica e fiscal²⁴. A reestruturação dos SPPS latino-americanos, já seriamente afetados pelos custos sociais da própria crise, seguiria as seguintes diretrizes: *privatização, descentralização, capitalização e focalização* (SILVA e SILVA, 2004).

Boa parte da literatura associa as reformas estruturais dos anos 1980 à ascensão do “consenso neoliberal” e da *abordagem da sociedade ativa* que, segundo McFate (1995c), foi uma das principais referências para a reformulação das políticas assistenciais e do mercado de trabalho. A prioridade passa a ser o treinamento, a colocação e a reabilitação de desempregados, inativos e beneficiários de programas de bem-estar, com o objetivo de romper ciclos de dependência, reduzir a desigualdade no acesso a empregos e reintegrar as pessoas nas atividades econômicas (OECD, 1990, p. 7). Paradoxalmente, direcionou-se o foco para a mobilização da oferta de trabalho em um contexto de “dramático declínio na demanda por trabalho nas democracias ocidentais.” Por outro lado, a assistência social foi acusada de elevar os custos sociais do trabalho e dificultar a adaptação das pessoas às mudanças econômicas (McFATE, 1995a, p. 631).

²⁴ O célebre “Consenso de Washington” defendia o capitalismo de livre-mercado, políticas macroeconômicas prudentes e abertura comercial. Para isso, recomendava reformas estruturais para corrigir os desequilíbrios fiscais e externos; privatizar os bens e serviços públicos; liberalizar o comércio; desregular o mercado trabalhista e financeiro, e reformar os sistemas tributários e previdenciário (BARBA SOLANO, op. cit.).

Há duas vertentes na literatura, no que se refere ao impacto da agenda de reforma econômica e social sobre os modelos de proteção social latino-americanos: a que considera que, apesar da heterogeneidade da região, tal agenda teria produzido resultados similares em países distintos²⁵, e a vertente que salienta a heterogeneidade dos processos de estabilização, ajuste e reforma social²⁶. Para Barba Solano (op. cit.), a agenda de reforma social dos países latino-americanos foi gradualmente definida a partir das recomendações do *Banco Mundial* (BM) e do *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) para o enfrentamento da pobreza sem colocar em risco o livre funcionamento do mercado. Essa agenda foi a principal referência para o estabelecimento do novo paradigma de bem-estar da região, que o autor considera o novo centro de confluência discursiva e prática desses países.

As características desse paradigma recém-criado seriam: *caráter regional-deslocalizado*, devido à influência de organismos internacionais e atores globais no financiamento, formulação e avaliação das iniciativas de proteção social; *ênfase residual*, manifesto na visão do mercado como protagonista da provisão de bem-estar; subordinação da política social à disciplina fiscal e orçamentária; *focalização* da política social nos mais pobres; investimento em *capital humano*²⁷ para viabilizar a incorporação dos indivíduos ao mercado de trabalho; redução da questão social aos temas da pobreza extrema, às *necessidades básicas* insatisfeitas e à vulnerabilidade social; conversão dos indivíduos mais pobres nos únicos referentes da política social²⁸; tendência de descentralização dos gastos, e investimento em infra-estrutura social para dotar a população de serviços básicos e criar empregos temporários. Grande parte da literatura sustenta que o novo paradigma inaugurou nos países latino-americanos a era dos “sistemas de proteção social para os pobres”, cujo

²⁵ Segundo Barba Solano (op. cit.), “parecería haver consenso tanto sobre la necesidad de reemplazar el viejo modelo estatista de industrialización orientada al mercado interno, por otro modelo de mercado, esta vez orientado a las exportaciones; como el longevo paradigma de bienestar regional por un paradigma residual y deslocalizado, cuyo eje son las grandes instituciones financieras internacionales”.

²⁶ Segundo Barba Solano (op. cit.), essa heterogeneidade estaria relacionada a aspectos como “el momento cuando fueron iniciadas las reformas, sus ritmos, sus alcances, los años de crisis, corrección, estancamiento, continuidad o el estado actual de las mismas, los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo asumidas”.

²⁷ De acordo com a teoria econômica tradicional, a desigualdade se deve a diferenças de produtividade entre os indivíduos; segundo a *teoria do capital humano* (Becker, 1964) tais diferenças resultam de características individuais e de níveis diversos de investimento em capital humano. O postulado central desta teoria é que o desenvolvimento do capital humano depende, fundamentalmente, da redução dos diferenciais de educação entre os indivíduos, que permitiria a redução intergeracional da desigualdade, caso se cumpra a expectativa de inserção dos mais educados no mercado de trabalho em condições melhores do que as dos não educados (CONSTANZI, 2005).

²⁸ Essa tendência resultaria da exclusão discursiva do restante da população, diluída na categoria difusa da “não pobreza extrema.” (BARBA SOLANO, op. cit.)

número aumentara assustadoramente em virtude da crise e dos programas de ajuste estrutural²⁹.

Concretamente, a agenda reformista tinha como alvo os sistemas de seguro social, criticados por sua ineficiência administrativa e caráter regressivo, e os sistemas de assistência social, criticados por “vícios tradicionais”, como clientelismo e patrimonialismo, e por tirar a motivação das pessoas para o trabalho. Nesse contexto, recomendava-se a criação de *redes de segurança de renda (income support safety nets)* ou *Redes Mínimas de Proteção Social (RMPS)*, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade dos mais pobres aos ciclos econômicos e catástrofes naturais e pessoais, além de evitar que as famílias adotassem estratégias subótimas em termos de desenvolvimento humano, como o trabalho infantil.

As RMPS que surgiram na América Latina e no Caribe³⁰ eram constituídas principalmente por *Fundos de Emergência*, com foco no curto-prazo, e *Fundos de Investimento Social*, focados no longo-prazo ou permanentes. Esses fundos dispunham de recursos financeiros externos e operavam de forma paralela aos órgãos setoriais, o que teria contribuído para o aumento da fragmentação administrativa nos países em que foram criados. Esse tipo de iniciativa ainda faz parte das estratégias de combate à pobreza em diversos países da região, ao lado dos programas de transferência direta de renda (FONSECA, 2008).

Segundo Barba Solano (op. cit.), na América Latina, as RMPS assumiram uma grande variedade de formas. Nos regimes universalistas, nos quais o problema do desemprego é maior, predominaram políticas de reinserção laboral (*workfare*). Nos regimes duais, nos quais a pobreza é consideravelmente maior, predominaram as transferências de renda e os programas de desenvolvimento humano. Nos regimes excludentes, nos quais a pobreza é muito severa, predominaram os fundos de investimento social. Contudo, nos anos 1990,

²⁹ Repetto e Molina (op.cit) alertam, porém, que essa evolução não pode ser explicada apenas pela disseminação da agenda social dos organismos internacionais, pois seria preciso considerar a interação de um conjunto de “condicionantes da política social”, como “valores, lutas e enfrentamentos, processos de acumulação, aparato organizacional e conhecimentos e práticas”.

³⁰ De acordo con Hicks y Wodon (2001, p. 99-100), as características de uma RMPS seriam as seguintes: “*estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis*”.

difundi-se a ideia de que as RMPS deveriam proporcionar a acumulação de ativos pelos mais pobres. A finalidade dos apoios monetários seria criar condições para que os indivíduos aproveitassem as oportunidades do mercado para resolver seus problemas sem a ajuda do governo.

McFate (1995a) acredita que esse processo transformou as RMPS em *trampolins* para ajudar os indivíduos aptos a retornar ao mercado de trabalho. O motivo dessa transformação seria a preocupação herdada dos anos 1980, com as “repercussões econômicas e sociais da ociosidade no longo prazo”. Sem a “disciplina do trabalho”, os indivíduos tenderiam a se alienar e/ou a adotar comportamentos antissociais. A autora salienta o paradoxo do fortalecimento da visão do trabalho como força de integração à sociedade em décadas marcadas pela crise do emprego, como as de 1980 e 1990. Para ela, nesse contexto, o “direito ao emprego poderia se tornar rapidamente uma obrigação de trabalhar”³¹. McFate salienta, ainda, que transformar redes de segurança em trampolins não é nada fácil:

Trampolins requerem redes de segurança fortes e flexíveis. Para voltar ao fluxo dominante, não se pode deixar o indivíduo cair muito perto do chão ou deixar que ele fique lá por muito tempo. O compromisso com a integração da força de trabalho deve ser acompanhado do compromisso da equidade de renda, ou pelo menos da criação de tetos de renda que salvem os sem-emprego de declínio financeiro severo. A degradação econômica não favorece a iniciativa. Exigências de trabalho não promovem uma ética de trabalho ou sentimentos de pertencimento. (McFATE, op. cit., p. 657).

1.4 Focalização, universalismo e proteção social na América Latina e Caribe

Segundo Filgueira (1998), a *focalização*, uma das principais diretrizes da reforma social na América Latina, não teve o mesmo impacto em países com regimes de proteção social distintos. Nos regimes universalistas, onde o desenvolvimento dos direitos universais em educação e saúde era maior, a estratégia de focalização teria resultado na garantia de acesso mínimo a direitos universais aos segmentos não cobertos pelos SPPS. Nos regimes duais e excludentes, a focalização resultou na retração da cidadania social, levando ao foco exclusivo na superação da pobreza. As constatações de Filgueira mostram que é preciso distinguir os *princípios* da reforma social da sua *tradução* em determinados países e conjunturas.

³¹ McFate salienta o conteúdo moral e político das propostas governamentais que tentam lidar com as novas formas de trabalho nos anos 1990. Segundo ela, as políticas sociais são determinadas pela nossa visão do tipo de sociedade em que queremos viver, e pelos grupos sociais que têm o poder de realizar tal visão (op. cit., p.658).

A heterogeneidade das experiências nacionais de reforma se relaciona às variações do discurso sobre universalismo e particularismo a partir dos anos 1990. Os efeitos mais notáveis dessas variações seriam a “instabilidade semântica” da noção de focalização, que significa coisas diferentes em contextos diferentes, e a proliferação recente de variantes do *universalismo*, princípio que ora se mistura com o particularismo, ora assume significado bastante distinto do original.

Segundo Fonseca (2008), nos anos 1980 o conceito de focalização se referia a ações de proteção social para amortecer o impacto da crise econômica e do ajuste estrutural, principalmente por meio das RMPS. Recomendava-se a concentração dos recursos na população mais pobre para compensar a perda de renda deste segmento, criar empregos e melhorar a infra-estrutura social. A intenção era mitigar os sintomas da pobreza, não combater suas causas. Em meados dos anos 1990, as críticas em relação à focalização motivaram uma mudança do significado desse conceito (Sojo, 2007)³². A proposta de *manejo social do risco* de Holzmann e Jorgensen (2000), do Banco Mundial, pretendia estabelecer um novo paradigma para as estratégias de redução da pobreza no mundo em desenvolvimento.

Partindo de um conceito de proteção social como “intervenções públicas para auxiliar pessoas, domicílios e comunidades a melhorar o manejo do risco e proporcionar apoio a quem se encontra em extrema pobreza”, os autores recomendam que os riscos naturais e sociais sejam enfrentados por meios das seguintes estratégias: *prevenção, mitigação e superação de eventos negativos*. Tais estratégias poderiam ser implementadas em níveis crescentes de formalidade (informal, de mercado e público) e consistir em intervenções no mercado de trabalho, na previdência social ou nas redes de proteção social. Para Holzmann e Jorgensen, o objetivo de tais redes, classificadas como *estratégias públicas de superação de riscos*, era capacitar os pobres para sair da pobreza ou ao menos para encontrar trabalho. Nesse sentido, elas se tornariam *investimentos*, e não apenas custos, pois buscariam atuar mais sobre as causas da pobreza do que sobre seus sintomas. Note-se a proximidade da visão dos autores com a noção de *trampolins* de McFate (1995a), citada anteriormente.

³² Kerstenetzky (2005) salienta que muitas dessas críticas tinham a ver com a “concepção de justiça de mercado”, que aceita as incertezas distributivas como dadas e assume que o Estado deve criar uma rede de proteção residual e dependente da eficiência econômica para atenuar situações-limite.

Atualmente, o conceito de focalização é empregado em diversos sentidos. Silva e Silva (2004, p. 13-14) distingue a *concepção neoliberal e conservadora* da focalização, que defende ações de proteção social compensatórias, insuficientes e descontínuas direcionadas para a extrema pobreza, e a *concepção progressista ou redistributivista* da focalização, que recomenda a discriminação positiva de grupos que demandam atenção especial, ou seja, o direcionamento de recursos e programas para grupos vulneráveis com o objetivo de resgatar sua dignidade e promover sua inclusão social. Para a autora, a segunda concepção, ao contrário da primeira, não se opõe à universalização dos direitos sociais, não nega a responsabilidade do Estado pela cobertura, qualidade, continuidade e suficiência dos serviços, não busca apenas mascarar a pobreza e não subordina a política social à política econômica.

Fonseca (2008) tem uma visão semelhante, mas prefere usar as expressões *concepção substitutiva* e *concepção complementar* de focalização. A primeira concepção corresponde à idéia de *progressividade*, segundo a qual os segmentos da população em situação mais precária devem ter prioridade de acesso às prestações sociais, e a segunda à idéia de *seletividade*, segundo a qual apenas esses segmentos devem ter acesso à proteção social estatal, restando aos demais a provisão de bem-estar por meio do mercado e/ou da família. A concepção substitutiva corresponderia ao receituário de reforma social dos anos 1980, mas não a concepção complementar, na qual as ações focalizadas complementam, e não substituem, as políticas universais³³. A autora acredita que a “focalização complementar” permite superar a oposição entre particularismo/seletivismo e universalismo:

No se trata, sin duda, de plantear una alternativa, una elección entre focalización o universalización. La focalización puede ser pensada en conjunto con políticas universales y como un compromiso con la equidad. Puede funcionar como un trampolín para garantizar que grupos específicos de la sociedad accedan a derechos formalmente iguales, pero extremadamente distantes en la vida real, em su efectiva realización como um servicio público. Dicho de outra maneira, lejos de ser conflictivo, asignar más recursos para los más pobres es consistente con el principio de la universalidad y es esencial para la equidad.” (FONSECA, 2008, p. 14-15, grifos nossos)

³³ A autora cita o caso do Brasil como exemplo da implantação da “focalização complementar”. O país teria contrariado a tendência latino-americana, nos anos 1980, de “implantar políticas focalizadas nos mais pobres que significassem a ruptura com o princípio da solidariedade como noção estruturante da proteção social”. Ela atribui esse fato à superposição da agenda de reforma social com o processo de redemocratização do país, a partir de 1985. O princípio da seguridade social da Constituição de 1988 teria se materializado em leis para ampliação da cobertura, extensão dos direitos sociais e ruptura do vínculo entre contribuições/benefícios como princípio do SPPS brasileiro. Por isso, nos anos 1990, o debate sobre universalização *versus* focalização teria resultado na concepção da focalização como meio para alcançar direitos universais (FONSECA, op.cit, p. 7).

O trecho acima remete à discussão sobre o universalismo, termo que, em seu sentido original, é inconsistente com a eleição de segmentos populacionais como alvos privilegiados das prestações sociais. Na verdade, esse princípio foi proposto exatamente para tornar a cidadania, e não a necessidade, o principal critério para a identificação dos beneficiários das ações de proteção social. A intenção era expandir o alcance dos direitos sociais tanto em termos de benefícios e serviços, quanto em termos da cobertura dos SPPS, que deveriam atender inclusive a classe média.

Segundo Camargo (2003), a universalização pode ser entendida como “acesso mínimo aos serviços sociais indispensáveis à sobrevivência do cidadão” ou “universalização do total da oferta de serviços sociais disponíveis”. Para ele, dada a escassez de recursos orçamentários e a prioridade de combater a desigualdade e a pobreza, a estratégia de focalização seria a única aceitável por aumentar o volume de recursos apropriados pelos grupos de renda mais baixos. Camargo assume que o principal objetivo dos programas sociais é reduzir as assimetrias decorrentes economia de mercado, ou seja, igualar as oportunidades de acesso dos grupos mais pobres ao mercado de trabalho. Ele admite, no entanto, a necessidade de redes de proteção social para que os grupos mais pobres possam manter um padrão de vida adequado à sobrevivência em situações de perda de capacidade de trabalho.

Theodoro e Delgado (2003) alegam que Camargo “transfere o debate sobre políticas sociais da ótica do direito para a ótica do gasto social”. Camargo apresenta as políticas sociais como “escolhas públicas eficientes face à restrição absoluta”; Theodoro e Delgado negam que haja tal restrição e associam esse tipo de argumento à visão neoliberal do Estado mínimo dos anos 1990. Eles propõem o retorno ao princípio da seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, baseado na noção de expansão gradual da cidadania e dos gastos sociais para todos os brasileiros. Sob a perspectiva universalista, as políticas inclusivas devem formar o núcleo da ação social do governo; os programas emergenciais devem ser, na melhor das hipóteses, complementares³⁴.

O debate entre os autores ilustra as variantes do universalismo: o *universalismo clássico*, o *universalismo focalizado* (ou *focalização universalista*) e o *universalismo básico*. O

³⁴ As *políticas inclusivas* garantem direitos sociais básicos estruturados no aparelho de Estado; os *programas estruturantes* garantem direitos que dependem das iniciativas dos governos, e os *programas emergenciais e excepcionais* são criados para lidar com situações imprevistas e grupos sociais excluídos (THEODORO e DELGADO, op. cit., p. 125-126)

universalismo clássico, defendido por Theodoro e Delgado, sustenta que a proteção social deve se expandir em termos de prestações e direitos até cobrir toda a população nacional. O universalismo focalizado e o universalismo básico são modificações dessa visão original que incorporam a tese da restrição de recursos orçamentários e o imperativo de tratar desigualmente os desiguais. O universalismo focalizado, defendido por Fonseca (2008) e Silva e Silva (2004), admite que os mais pobres devem ter prioridade nas ações de proteção social, que servem como trampolins para sua reinserção social futura. O universalismo básico, proposto por Filgueira et alli (2006), não propõe “dar o mínimo a todos os pobres”, como Camargo, mas dar o mínimo a todos os cidadãos:

El Universalismo Básico es una nueva orientación para las políticas sociales para América Latina. (...) La cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía, es decir, distanciándose del principio de selección de beneficiarios de servicios según prueba de recursos y de necesidad que predomina en la región, y buscando que éstos sean concebidos a la vez como derechos y como generadores de deberes. En ello, el Estado juega, en tanto garante de estas prestaciones, un papel determinante. El universalismo básico, si bien apunta a promover un conjunto de servicios de cobertura universal que cumplan con estándares de calidad para todos, lo propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país. Se trata de una propuesta realista que entiende las limitaciones presupuestarias e institucionales de nuestra región”. (FILGUEIRAS et al., 2006, p. iii), grifos nossos.

O conceito de universalismo básico pode ser interpretado como uma tentativa de preservar a “parte boa” dos modelos de proteção social do período pós-guerras (o princípio da universalidade, o enfoque de direitos de cidadania e a exigência de qualidade das prestações sociais), no contexto econômico, político, social e ideológico herdado dos anos 1980 e 1990. Nos anos 2000, dadas as restrições orçamentárias e a ascensão social e política de atores críticos aos SPPS, o universalismo clássico teria deixado de ser viável. Por isso, o universalismo básico passa a ser apresentado como uma alternativa às RMPS.

No setor da saúde, essa variante é denominada *universalismo sustentável* ou *novo universalismo*, e defende a “entrega de cuidados básicos de alta qualidade, definidos principalmente pelo critério do custo-efetividade, para todos, em vez de todos os tipos de cuidados para toda a população, ou apenas os cuidados mais simples e básicos para os

pobres.” (OMS, 2000)³⁵. A posição da *Organização Panamericana de Assistência à Saúde* (OPAS) se aproxima mais do universalismo clássico, ao defender políticas públicas universais na área de saúde, de provisão pública ou privada, além da extensão da proteção em saúde em termos de serviços e grupos populacionais cobertos. Para a OPAS, a proteção em saúde não deve ser vinculada ao tema da insuficiência de renda, apesar de se admitir a necessidade de políticas focalizadas para combate à exclusão nessa área.

1.5 O Modelo dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

Para Fonseca (2006), os PTRC descendem diretamente dos programas europeus de *Renda Mínima* (PRM) dos anos 1930, cujo propósito era assegurar renda às famílias pobres que não contassem com nenhum outro tipo de proteção social. Apesar de não terem caráter contributivo, tais programas se diferenciavam das ações de assistência por fazer parte de uma rede de proteção cujo papel era promover a inserção social dos beneficiados. Ainda segundo a autora, esse tipo de programa se disseminou na Europa, nos anos 1970, devido às mudanças no mundo do trabalho, que abalaram os fundamentos do *Estado de Bem-Estar Social* (EBES) do pós-guerras. Fonseca acrescenta ainda que, na década seguinte, os PRM³⁶ se tornaram o principal instrumento dos países da *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) na luta contra a pobreza e na garantia a todos do direito à vida digna.

A unidade de atenção dos PRM corresponde aos cidadãos, na condição de titulares de direitos. Segundo Fonseca, a *renda mínima* é considerada um direito de cidadania limitado e complementar. O caráter limitado desse direito se associa a dois tipos de restrições: a duração da prestação e sua vinculação à manutenção das condições de acesso (residência, nacionalidade, idade e recursos insuficientes para provisão autônoma de bem-estar). No primeiro caso, a idéia subjacente é que renda mínima é um benefício concedido

³⁵ O universalismo sustentável implica redução da oferta de assistência para todos, seleção de intervenções custo-efetivas, melhor aproveitamento dos recursos privados e política diferenciada para mais pobres/necessitados. Essa modalidade surge no contexto de restrições financeiras dos Estados e do aumento da demanda/expectativas por serviços de saúde. Recomenda-se que os Estados ampliem suas funções de regulação do setor público e privado, e incentivem o uso de formas de pré-pagamento da atenção à saúde (VIANA e LEVCOVITZ, op. cit.).

³⁶ Fonseca (op.cit.) diferencia os programas de renda mínima europeus quanto às condições de acesso (nacionalidade, domicílio, idade), à renda de corte, ao valor e forma de cálculo do benefício, à duração do benefício (tende a ser indeterminada), às *contrapartidas* estabelecidas e às formas de financiamento. Note-se que, para a autora, os programas de renda mínima podem ter contrapartidas; logo, o PTRC seria um tipo de programa de renda mínima.

temporariamente, de acordo com a situação socioeconômica do indivíduo e/ou a disponibilidade de recursos orçamentários. Por outro lado, a renda mínima é um direito complementar, porque se vincula a outras políticas e mecanismos de integração econômica e social. Além disso, o valor da renda mínima é geralmente baixo, sendo calculado a partir da diferença entre a renda familiar (incluindo a renda do trabalho e a proveniente de benefícios sociais) e determinado valor de referência (salário mínimo, piso de aposentadoria ou outro montante que cubra os gastos com as necessidades vitais dos indivíduos).

Os PTRC (*Conditioned Cash Transfers* – CCT) surgiram na América Latina, nos anos 1990. De acordo com a literatura, nessa época a maioria dos países da região tinha sistemas corporativos de proteção social, isto é, sistemas do tipo *seguro social*, caracterizados por sua segmentação, heterogeneidade, baixa cobertura populacional e pequena garantia de direitos sociais (FONSECA e ROQUETE, 2005, HAILU e SOARES, 2008; BARBA SOLANO, 2004)³⁷. A crise econômica da primeira metade dos anos 1990 abalou fortemente os alicerces fiscais desses sistemas. Além disso, as visões antiestatistas que se fortaleceram na época os apresentavam como incapazes de enfrentar a crise social de grandes proporções que se avizinhava.

Nesse contexto, a política social teria cedido lugar a *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP), destinadas aos segmentos mais vulneráveis da população. Os principais instrumentos das PCP seriam os PTRC, programas ambivalentes por definição. Por um lado, eles são programas não-contributivos de garantia de renda à população carente, o que os aproxima das ações de assistência social. Por outro, eles “rompem com a tradição das cestas básicas”, são focalizados e condicionados e relativamente baratos em termos de percentual do *Produto Interno Bruto* (PIB) (HAILU e SOARES, op. cit.). A ascensão dessa modalidade de intervenção coincide com a entrada definitiva da redução da pobreza na agenda pública e de governo.

A primeira leva de PTRC na América Latina surgiu de 1997 a 2002 (ver Quadro 5). Para Fonseca, esses programas têm em comum o foco nas famílias pobres e extremamente pobres, com crianças e adolescentes; a escolha das mulheres como titulares, e a associação

³⁷ Os sistemas de proteção social da América Latina tenderiam a ser dualizados: os trabalhadores formais teriam acesso a diversos tipos de prestações, e o restante da população teria acesso apenas à assistência social residual para a extrema pobreza em conjunturas de crise (HAILU e SOARES, op. cit.).

de condicionalidades às transferências de renda. Ainda segundo a autora, os aspectos que os diferenciam entre si são: condições de acesso (nacionalidade, domicílio, idade), renda de corte, valor, forma de cálculo e duração dos benefícios e tipos de contrapartidas exigidas dos beneficiários. Além disso, os arranjos institucionais, a estratégia de execução e os modelos de gestão desses programas também variam³⁸.

Quadro 5 - Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e Caribe

Países	Ano	Programa
México	1997	Progres-Oportunidades
Brasil*	1997	PGRM e Bolsa Escola (2001)
Brasil**	2001	Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002), Cartão Alimentação (2003), Bolsa Família (desde outubro de 2003).
Nicaragua	2000	Mi Familia
Colombia	2001	Familias en Acción
Ecuador	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia
Chile***	2002	Chile Solidario
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguay	2005	Ingreso Ciudadano
Paraguay	2005	Tekoporã (piloto); Ñopytyvo (na região do Chaco)
R. Dominicana	2005	Solidaridad
Peru	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades

Fonte: Modificado a partir de Fonseca, 2006a.

* No quadro original, há apenas uma linha correspondente ao Brasil, dado que a autora não diferencia os PGRM dos PTRC.

** Do ponto de vista deste trabalho, o Auxílio Gás, o Cartão Alimentação e o Bolsa Escola não devem ser classificados como PTRC.

*** Implantado a partir de 2004

1.5.1 Características do modelo PTRC

O modelo PTRC não se restringe à América Latina e ao Caribe. Desde o início dos anos 1990, ele se disseminou para países da África, Ásia e América do Norte³⁹. Apesar das especificidades de cada programa em contextos tão distintos, os PTRC compartilham

³⁸ Os PTRC latino-americanos diferem ainda quanto ao tipo de órgão gestor do programa, aos sistemas de identificação e seleção de beneficiários, às estratégias de monitoramento das condicionalidades, às relações entre níveis de governo e às formas de financiamento, entre outros aspectos.

³⁹ Sobre os PTRC na África, ver Handa, S. e Stewart, S. (2008) e Shuering, E. (2008); sobre os PTRC na América do Norte, ver Sá e Silva (2008).

objetivos, princípios e estratégias operacionais. De acordo com o *UN Report on the World Social Situation (2005)*, “os programas de transferência de renda que sustentam as famílias mais pobres são essenciais para mudar a estrutura de oportunidades e são chave para reduzir a transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade” (citado por HAILU e SOARES, 2008, p. 3). Essa mudança da *estrutura de oportunidades* depende da equalização das chances de desenvolvimento das *capacidades básicas* dos membros das famílias pobres, de forma a ampliar suas *oportunidades de escolha* e suas perspectivas de mobilidade social. O diferencial dos PTRC seria atacar simultaneamente as causas e as consequências da pobreza⁴⁰.

Os objetivos dos PTRC podem ser classificados em imediatos, mediatos e finais. Os objetivos imediatos são o “alívio” das condições de privação das famílias pobres e a ampliação do acesso aos serviços de educação e saúde. Os objetivos mediatos são o desenvolvimento das capacidades básicas dos membros das famílias pobres (quanto à escolaridade, ao estado de saúde e ao estado nutricional) e a melhoria dos indicadores educacionais e de saúde. O objetivo final dos PTRC é a ruptura do *ciclo intergeracional de pobreza*, por meio da inserção positiva dos jovens no mercado de trabalho, que pode inclusive significar a ascensão social de suas famílias.

Os objetivos dos PTRC fazem parte de uma hierarquia que nem sempre é explicitada. De acordo com Hailu e Soares (op. cit.), os objetivos mais importantes desses programas são os relacionados à formação de capital humano, que, necessariamente, ocorre no longo prazo. Sob esse prisma, os objetivos imediatos e mediatos desses programas são secundários. Diversos autores salientam, ainda, a existência de tensões ou *trade-offs* entre os objetivos de longo, médio e curto prazo dos PTRC. Para Villatoro (2008), os gestores dos programas seriam responsáveis por resolver essas tensões, ao priorizar diferentes objetivos dos PTRC. Eles teriam que escolher entre maximizar a acumulação de capital humano, priorizar o impacto sobre a pobreza, ou acelerar o desenvolvimento das capacidades produtivas dos adultos pobres. Outra alternativa, que o autor sutilmente recomenda, seria focar simultaneamente o curto e o longo prazo, ao priorizar o atendimento, pelos PTRC, das crianças em idade escolar.

⁴⁰ Os conceitos acima fazem parte da *abordagem das capacidades* de Sen (2000), discutida no Capítulo 3.

A literatura identifica, ainda, diferentes modalidades de PTRC, de acordo com o peso relativo atribuído aos objetivos mencionados anteriormente. Segundo Hailu e Soares (op. cit.), os PTRC podem aderir à abordagem da acumulação de capital humano pura, ser esquemas focalizados de garantia de renda mínima ou focar o aumento do potencial de geração de renda dos membros adultos dos domicílios beneficiários para encorajar a graduação do programa (op. cit., p. 3). A tipologia de Villatoro (op. cit.) se baseia na temporalidade dos objetivos dos PTRC. Os programas com foco no curto prazo estabelecem limites estritos de permanência, para evitar que os beneficiários se tornem dependentes das transferências e que beneficiários não pobres continuem a ser atendidos. Os programas com foco no médio prazo enfatizam políticas complementares de geração de renda e incentivo à demanda local por trabalho. Os programas com foco no longo prazo priorizam a formação de capital humano das crianças e adolescentes pobres, não importando quanto tempo isso leve.

Para Fonseca (2006b), os PTRC se caracterizam pela adesão aos princípios de *equidade, corresponsabilidade, integralidade, transparência e avaliação*. Cada um desses princípios se traduz em aspectos específicos do desenho desses programas. O princípio da equidade se relaciona à focalização das transferências nas famílias pobres e extremamente pobres, de forma a garantir *igualdade de oportunidades* para os segmentos mais vulneráveis da população. O princípio da corresponsabilidade se relaciona ao caráter condicionado das transferências, que torna os beneficiários participantes do esforço governamental de superação da pobreza. O princípio da integralidade se relaciona à articulação entre setores de atuação estatal na implementação dos PTRC. O princípio da transparência se relaciona ao controle e participação da sociedade para coibir o clientelismo e a partidarização dos PTRC. Finalmente, o princípio da avaliação se relaciona a sistemas de monitoramento e aferição de resultados e impactos para medir a eficiência, a eficácia e a efetividade desses programas.

O princípio da corresponsabilidade é, sem dúvida, o mais importante, pois é ele que diferencia os PTRC de modalidades de política similares. O caráter condicionado das transferências de renda conecta os objetivos de curto e de longo prazo dos PTRC. Por meio desse expediente, pretende-se aliviar a privação das famílias pobres e, ao mesmo tempo, induzi-las a demandar serviços educacionais e de saúde, isto é, a investir em ativos que poderão retirá-las da pobreza no futuro. Contudo, mesmo entre os defensores dos PTRC há polêmicas sobre o valor agregado pelas condicionalidades. Apesar da importância desse

aspecto do desenho para conquistar apoio político, diversos autores declaram que “não há evidências definitivas sobre o custo-benefício de condicionar as transferências”, principalmente devido às dificuldades operacionais de monitorar seu cumprimento (VILLATORO, op. cit.). Essa discussão é particularmente difícil, pois as condicionalidades são o “coração” dos PTRC; eliminá-las equivaleria a descaracterizar esses programas, transformando-os em outra coisa.

Uma das principais críticas que se faz às condicionalidades é que elas restringem os PTRC a intervenções do lado da demanda dos serviços sociais. Parte-se do suposto de que as famílias pobres não procuram esses serviços porque seus chefes sofrem de “miopia decisória crônica”, que sempre os levaria a tomar decisões subótimas. Esse ponto é criticado por Villatoro (op. cit.), que enfatiza a necessidade de identificar as causas da fraqueza da demanda por serviços públicos. Para o autor, há indícios de que a suficiência e qualidade da oferta desses serviços é um fator importante, o que significa que induções à demanda seriam indicadas apenas em situações específicas⁴¹. O reconhecimento do peso do lado da oferta teria inclusive motivado uma mudança de discurso sobre os PTRC, com a progressiva substituição do termo “condicionalidades” pelo termo “corresponsabilidades”, numa tentativa de equilibrar a importância da oferta e da demanda de serviços para o alcance dos objetivos desses programas⁴².

A concessão de benefícios monetários de baixo valor e a preferência pelas mulheres como titulares do programa são outros aspectos típicos dos PTRC. No primeiro caso, a intenção é evitar que os beneficiários prefiram receber as transferências governamentais em vez de trabalhar, devido a um efeito adverso no mercado de trabalho, a *armadilha do desemprego*. No segundo caso, o suposto é que as mulheres seriam mais propensas a investir as transferências no desenvolvimento das capacidades dos membros mais jovens das famílias. Os PTRC se notabilizam, ainda, por um conjunto de aspectos operacionais voltados à materialização dos objetivos e princípios anteriormente discutidos. Entre eles, destacam-se as metodologias “objetivas” de identificação e seleção de beneficiários e os sistemas de acompanhamento das condicionalidades. Outro elemento importante do desenho dos PTRC

⁴¹ Para o autor, os incentivos à demanda seriam adequados apenas quando as famílias fossem forçadas pelas circunstâncias a fazer escolhas ruins e/ou quando a oferta de serviços fosse suficiente e de qualidade.

⁴² Correa e Ribas (2008) enfatizam, ainda, a importância da *avaliação de necessidades (needs assessments)* em cada contexto, para identificar problemas de acesso a serviços sociais e avaliar a capacidade institucional e financeira de implementação dos PTRC.

são as *regras de saída*, que estabelecem a periodicidade das reavaliações da condição socioeconômica dos beneficiários, o tempo máximo de permanência no programa e as estratégias de apoio para aqueles que já saíram.

As regras de saída têm estado cada vez mais presentes no debate sobre os PTRC, principalmente no caso dos programas criados na segunda metade dos anos 1990. As questões subjacentes a esse debate se referem a duas dimensões da sustentabilidade desses programas: a dimensão orçamentária, preocupação constante dos que apontam um *trade-off* entre os gastos sociais e os demais gastos do governo, e a dimensão dos resultados dos PTRC, preocupação daqueles que temem pela durabilidade dos efeitos positivos dos programas no bem-estar das famílias pobres.

Yaschine e Dávila (2008) afirmam que as estratégias de saída devem variar de acordo com os objetivos prioritários dos PTRC. Programas focados na redução da pobreza podem estabelecer prazos mais curtos de permanência das famílias, mas programas focados na formação de capital humano devem estabelecer prazos mais longos de permanência e ainda oferecer apoios às famílias egressas. As autoras alertam que sair do programa não é o mesmo que sair da pobreza. Pelo mesmo motivo, Villatoro (op. cit.) sustenta que os mecanismos de graduação dos PTRC devem ser consistentes com o sistema de proteção social de cada país, de forma a garantir a acumulação de capital humano e a interrupção da reprodução da pobreza.

Como se verá nos Capítulos 3, 4 e 5, os PTRC provocam controvérsias e são classificados e avaliados das mais diferentes formas. Para Fonseca (2006b; idem, 2006c), esse tipo de programa não pertence ao campo dos direitos sociais, mas ao campo das políticas de combate à pobreza e à exclusão social, uma vez que se trata de programas focalizados que envolvem testes de meios. Outros autores concordam com essa classificação, mas não atribuem a ela conotação negativa (HAILU e SOARES, op. cit.). Contudo, Fonseca procura redimir os PTRC ao afirmar que eles não são necessariamente substitutos das políticas sociais, podendo ser complementares a essas políticas ao funcionar como meios de acesso da população mais vulnerável a direitos universais, como educação, saúde e alimentação adequada.

Para isso, no entanto, os PTRC devem se integrar às redes locais de proteção social e se transformar em matrizes de articulação de políticas federais e subnacionais, o que permitiria que eles se consolidassem como iniciativas conducentes à ampliação da cidadania. Silva e Silva (2004) expressa ponto de vista semelhante ao defender a instituição de *Políticas Públicas de Transferência de Renda* no lugar dos programas isolados atualmente existentes. Contudo, de acordo com Fonseca e Roquete (op. cit.), os PTRC da América Latina e no Caribe raramente estão integrados aos sistemas de proteção social de cada país, ao contrário do que acontece na Europa. Esse diagnóstico é compartilhado por Hailu e Soares (op. cit.), para quem essa integração é um dos principais desafios desses programas.

Segundo Fonseca (2006), os PTRC também enfrentam outros desafios, como tornar a corresponsabilidade um “compromisso de mão dupla”, aprimorar o acompanhamento de condicionalidades e construir “portas de saída sustentáveis” para as famílias atendidas. A autora defende, ainda, a ampliação do universo desses programas, de forma a contemplar cidadãos não integrados ao modelo tradicional de família. Para Hailu e Soares (op. cit.), os desafios dos PTRC seriam a produção de impactos significativos na pobreza e da desigualdade e a garantia da sustentabilidade dos programas por meio de sua institucionalização e de seus resultados.

1.5.2 As diferenças entre programas de transferência de renda

Não é suficiente dizer em que consistem os PTRC, é preciso explicitar o que esses programas não são. Boa parte da literatura não diferencia os PTRC, de *Programas de Transferência de Renda* (PTR), *Programas de Renda Mínima* (PRM) e *Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação* (PGRME). Contudo, sob a perspectiva deste trabalho, é imprescindível ter clareza sobre as especificidades dessas modalidades de política. É isso que esta seção procura fazer, tendo como referência o caso do Brasil.

A expressão “programas de transferência de renda” é demasiadamente genérica para ser útil como categoria analítica. No caso do Brasil, iniciativas governamentais qualitativamente distintas envolvem transferências diretas de recursos monetários, como transferências previdenciárias e trabalhistas e transferências assistenciais constitucionais. Já os PRM são transferências de renda a indivíduos que se justificam sob a ótica econômica liberal. A modalidade de *Imposto de Renda Negativo* (IRN), por exemplo, foi formulada como

alternativa aos esquemas de bem-estar dos países desenvolvidos no pós-guerras. No Brasil, as primeiras propostas desse tipo datam do início dos anos 70 (Silveira, 1974; Bacha e Unger, 1978), apesar da proposta mais conhecida ser do início dos anos 1990, o Projeto de Lei n.º 80, de 1991, do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Em 2001, o Senador Suplicy propôs outra versão dos PRM, a *Renda Básica de Cidadania* (RBC), que foi transformada em lei, em 2004.

Os PGRM ou PGRME⁴³ surgiram nos anos 1990, a partir das críticas de Camargo (1991, 1993) aos PRM⁴⁴. Esses programas se notabilizam pela escolha da família como unidade de atenção, pelo foco nas crianças e jovens e pela visão das transferências de renda como meios de incentivar a formação de capital humano via educação. De acordo com Camargo (1991), a transferência de renda se destina a cobrir o custo de oportunidade da educação para as famílias pobres, possibilitando que elas retirem crianças e jovens do trabalho infantil. Nesse sentido, transferir renda seria uma das formas de melhorar a distribuição de capital humano, objetivo que também poderia ser alcançado, por exemplo, com a concessão de bolsas de estudo. Essa concepção deu origem à maioria dos programas municipais e estaduais de transferência de renda implantados a partir de 1995⁴⁵ e ao *Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculado à Educação*, conhecido como *Bolsa Escola* (PBES), em 2001.

É muito comum tratar todos os tipos de programa de transferência de renda como se fossem a mesma coisa. No entanto, isso é claro equívoco, como enfatizado por Camargo, para quem programas que exigem ou não contrapartidas se baseiam em princípios totalmente diferentes (op. cit., p. 120). O primeiro tipo de iniciativa parte do suposto de que o Estado tem a obrigação de prover um nível mínimo de subsistência a todos os cidadãos; o segundo tipo de iniciativa parte do suposto de que a sociedade e os cidadãos compartilham obrigações e deveres, o que implica que a provisão estatal dos mínimos sociais é condicionada a

⁴³ Assume-se que as duas expressões se referem ao mesmo tipo de programa.

⁴⁴ O Senador Suplicy chama esses programas de PGRM, contribuindo para a confusão entre diferentes modalidades de transferência de renda. Ele também não os diferencia dos PRM, o que é ainda mais problemático.

⁴⁵ De acordo com a Pesquisa IPEA/NEPP (1996), os PGRME se multiplicaram no Brasil, de 1995 a 1997. Até dezembro de 1996, havia 89 programas, sendo nove iniciados (DF, Campinas, Ribeirão Preto, Jundiaí, Santos, BH, Vitória, Salvador e Boa Vista, centenas de projetos legislativos). O programa de Campinas foi lançado em dezembro de 1994, e o de Ribeirão Preto e do Distrito Federal (*Bolsa Escola*), em 1995 (DRAIBE, FONSECA e MONTALI, 1998).

contrapartidas. Para o autor, os dois tipos de programas tendem a gerar comportamentos totalmente diferentes nos beneficiados.

Do ponto de vista deste trabalho, não basta apenas separar as transferências de renda em condicionadas ou não condicionadas, é preciso identificar o objetivo a que elas servem. Nos PGRME, a renda é um meio para a formação de *capital humano* via educação. Nos PTRC, a renda é um meio para viabilizar o desenvolvimento de *capacidades básicas* pelos beneficiários, que envolvem, além de educação, saúde e alimentação. Além disso, os PTRC priorizam outros objetivos além da melhoria dos indicadores educacionais, como, por exemplo, a redução da pobreza, o amparo a grupos sociais vulneráveis, a melhoria do estado nutricional da população, entre outros.

No Brasil, o modelo PTRC deu origem, no governo FHC, ao *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) e ao *Programa Bolsa Alimentação* (PBAL), e, no governo Lula, ao *Programa Bolsa Família* (PBF)⁴⁶. Uma boa ilustração das diferenças entre os PGRME e os PTRC é a comparação entre o *Bolsa Escola* federal (PBES) e o PBF. Apesar de atribuir papel central à educação, o PBF, por estar vinculado à *abordagem das capacidades* e ao conceito de *necessidades básicas*, não atribui à educação (ou ao conceito de capital humano⁴⁷) o mesmo peso que o extinto Bolsa Escola. As críticas que o “pai” desse programa, o Senador Cristóvam Buarque (PDT-DF), faz ao PBF vão precisamente nessa direção⁴⁸.

Há na literatura visões divergentes sobre os conceitos de PTR, PRM, PGRME, PTRC e sobre a relação entre eles. Silva e Silva (2004) classifica todas essas modalidades simplesmente como PTR e as associa a outro conceito igualmente ambíguo, o de *mínimos sociais estatais*⁴⁹. Draibe, Fonseca e Montali (1998) e Lavinias e Varsano (1998) não diferenciam os PGRME dos PTRC, assim como Suplicy (2002), que os vê como precursores da sua modalidade preferida de PRM, a RBC. Fonseca e Roquete (2004) associam os PTRC às novas formas de políticas públicas para a área social que surgiram nos anos 1990,

⁴⁶ Fonseca (2006) classifica o *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAA), conhecido como *Cartão Alimentação*, como PTRC, o que é inadequado do ponto de vista deste trabalho.

⁴⁷ Apesar do modelo PTRC certamente estar associado ao conceito de capital humano, assume-se, neste trabalho, que nesse modelo de política predomina a visão de Sen (2000), que prefere empregar o conceito de capacidades básicas. A esse respeito, ver Capítulo 3.

⁴⁸ A esse respeito, ver Capítulo 4.

⁴⁹ Definido pelo artigo 1º da *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), de 1993.

sem diferenciar explicitamente PRM, PGRME e PTRC⁵⁰. Buarque (2007), como mencionado anteriormente, faz questão de diferenciar o PGRME dos PTRC, que seriam uma espécie de distorção do modelo original dos PGRM.

Neste trabalho, considera-se importante distinguir entre essas modalidades de política, como mostra o Quadro 6. A intenção não é negar a óbvia relação entre elas, mas salientar que o reconhecimento dessa relação não leva necessariamente a classificá-las na mesma categoria. Há diferenças qualitativas entre essas modalidades: não se trata de variações do mesmo tema, como boa parte da literatura sugere. Sob a perspectiva desta tese, os PRM, PGRME e PTRC correspondem a modelos de política distintos, ou, em outras palavras, representam *soluções* consistentes com *Visões de Proteção Social* distintas, como se discutirá oportunamente.

1.6 Proteção Social: tipologias, conceitos e modelos

O objetivo da primeira parte deste capítulo era mapear a discussão sobre os modelos de proteção social contemporâneos, principalmente no que se refere às tipologias mais conhecidas da literatura especializada. Este exercício permitiu chegar a algumas conclusões preliminares. A primeira é a insuficiência das classificações que associam modelos de proteção social à filosofia moral (como a dicotomia *conservadorismo versus liberalismo social* de Stone) e a matrizes político-ideológicas (como a tipologia de Girotti). Apesar de terem o mérito de relacionar valores e modalidades de proteção social, aspecto geralmente negligenciado pela literatura de viés mais “objetivista”, essas classificações são demasiadamente genéricas, servindo mais como pontos de partida do que de chegada para a investigação sobre formas concretas de proteção social.

⁵⁰ Para Fonseca (op.cit.), os PTRC derivam das posições no debate sobre a *renda de cidadania*. A autora distingue nesse campo os benefícios universais, sem contraprestação, o *Imposto de Renda Negativo* (IRN) e a *renda cidadã*, associada ao direito ao trabalho e ao “salário tecnológico”.

Quadro 6 - Comparação entre Programas de Renda Mínima (PRM), Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação (PGRME) e Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)

	PRM (versão Renda Básica de Cidadania - RBC)	PGRME	PTRC
Unidade de atenção	Indivíduo	Indivíduo e/ou família	Família
Viés etário	Idosos e adultos maiores de 25 anos	Crianças de 7 a 14 anos	Crianças e jovens
Objetivos	Participação nos bens materiais e culturais da sociedade, garantia de vida digna	Melhoria das condições de vida e dos indicadores educacionais e combate ao trabalho infantil (curto prazo), formação de capital humano e inserção positiva no mercado de trabalho (longo prazo)	Alívio da pobreza (curto prazo), desenvolvimento de capacidades básicas (médio prazo), ruptura do ciclo intergeracional de pobreza e mobilidade social (longo prazo)
Foco	Renda	Educação	Alimentação, Educação e Saúde
Visão da transferência de renda	Direito à renda, independente de inserção no mercado de trabalho. Renda como fim em si mesma. Transferência de renda como complemento da renda individual	Renda para viabilizar formação de capital humano e inserção positiva no mercado de trabalho. Transferência de renda para cobrir custo de oportunidade do trabalho infantil	Renda para viabilizar atendimento de necessidades básicas e desenvolvimento de capacidades. Transferência de renda para garantir igualdade de oportunidades às famílias pobres
Desenho	Renda não condicionada	Renda condicionada à frequência escolar	Renda condicionada à demanda por serviços de saúde, educação, segurança alimentar e nutricional
Perspectiva de direitos	Direito à sobrevivência e à vida digna	Direito a oportunidades iguais de acumular capital humano	Direito à igualdade de oportunidades de desenvolvimento familiar Direito aos benefícios e serviços sociais, observados os critérios de elegibilidade e co-responsabilidade dos programas
Relação com sistema de proteção social	Complementar	Substituição (visão restrita). Complementação (visão ampla)	Substituição (visão restrita). Complementação (visão ampla)

As tipologias “clássicas” de proteção social de Titmuss e de Esping-Andersen padecem do mesmo problema. As categorias *assistência, seguro e seguridade social* funcionam como *tipos ideais* no sentido weberiano, devendo servir apenas como referências. As tentativas de adaptar as tipologias clássicas de proteção social ao contexto dos países em desenvolvimento também precisam ser vistas com cautela (o *paradigma regional-deslocalizado* de Barba Solano e as classificações de Mesa-Lago, da CEPAL e de Filgueira). Os modelos de proteção social variam entre países, grupos de países, setores de atuação estatal e iniciativas específicas; às vezes, a mesma iniciativa contém elementos associados a modelos distintos de proteção social. Esse é o caso dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC), uma síntese entre os modelos de assistência, seguro e seguridade social que assume matizes próprios em suas versões brasileira e mexicana.

A discussão sobre *focalização e universalismo* também evidencia a importância de analisar o uso desses conceitos em contextos e conjunturas específicas. Geralmente as pessoas têm pouco cuidado ao empregar termos conhecidos porque supõem que seu significado é relativamente estável. Contudo, uma análise mais cuidadosa revela a instabilidade semântica e a polissemia desses termos: eles não significam a mesma coisa para todos, não significam sempre a mesma coisa, nem significam apenas uma coisa. O objetivo deste trabalho é explorar categorias analíticas que levem em conta esses processos e permitam mapear melhor o terreno da proteção social, principalmente no que se refere a valores e representações sociais.

CAPÍTULO 2 - O LUGAR DAS IDEIAS E DA DIMENSÃO SIMBÓLICA NOS ESTUDOS DE POLÍTICAS

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico no qual se baseia esta tese. A primeira parte do texto caracteriza brevemente a vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas. Em seguida, são discutidos os seguintes temas, sob um enfoque interdisciplinar: *relação indivíduo e sociedade, modelos de ação social e política, papel dos grupos e domínio do simbólico*. A terceira e última parte do capítulo examina as vertentes *neopositivista e pós-empiricista* das abordagens do processo de políticas públicas baseadas nas *ideias*¹ e analisa a perspectiva antropológica sobre esse tema. O objetivo deste exercício é definir o enfoque do processo de políticas públicas que informa este trabalho.

2.1 A vertente Hegemônica da Subdisciplina de Políticas Públicas

A *subdisciplina de políticas públicas*, vinculada à Ciência Política, se desenvolveu nos Estados Unidos e na Europa no período pós-guerras para estudar o “Estado em ação”. A partir dos anos 1960, a expansão do escopo das atividades estatais impulsionou o desenvolvimento dos *estudos de políticas (policy studies)*. Harold Lasswell é considerado por muitos o fundador desse campo de investigação. Em “*The Policy Orientation*” (1951), ele advoga o desenvolvimento de uma Ciência Social aplicada para desvendar o funcionamento dos governos democráticos e contribuir para aprimorá-los. A pretensão de “racionalizar” a formulação e implementação das intervenções estatais influenciou de forma marcante a evolução da subdisciplina (FISCHER, op. cit., p. 1-2).

Os primeiros modelos do processo de políticas públicas foram o *modelo de Eastor*² (1965) e o *modelo de estágios*, que, para os autores contemporâneos, devem ser vistos apenas

¹ Chamadas por John (1988) de *abordagens baseadas nas ideias (ideas-based approaches)*.

² A noção de sistema foi aplicada às Ciências Sociais por V. Pareto e T. Parsons, e estendida à Ciência Política por D. Easton e M. Kaplan, entre outros (Sánchez Agesta, 1987).

como recursos heurísticos. De acordo com o modelo de Easton, o *sistema político*³ processa insumos (*inputs*) sociais ou intraestatais⁴ e os transforma em ações e decisões (*outputs*). O modelo eastoniano é o ponto de partida para o *modelo de estágios das políticas públicas*, cuja pretensão é “abrir a caixa preta” do sistema político e do processo de políticas públicas. Esse modelo identifica as fases desse processo: *entrada do tema na agenda pública, formulação de alternativas, implementação e avaliação*. Reconhece-se, hoje, que essas etapas se superpõem e que o processo de políticas públicas se desenvolve de forma contínua e em múltiplas direções⁵.

Desde o final da década de 1950, a *abordagem comportamentalista*⁶ e a *Teoria da Escolha Racional* (TER) assumiram papel de destaque na Ciência Política, fato que alguns autores atribuem à coerência entre seus supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos (*realismo, neopositivismo e individualismo*) e o *paradigma dominante* da disciplina⁷. De acordo com Ward (1995), a explicação dos fenômenos políticos a partir do comportamento racional e autointeressado dos atores tem raízes profundas na teoria política ocidental⁸. Downs (1957) foi pioneiro na aplicação da TER ao comportamento eleitoral e à competição partidária. Nos anos 1960, Olson (1965) se notabilizou por utilizar esse referencial teórico na investigação dos *dilemas da ação coletiva*. Outros campos de aplicação da TER são: a *teoria da escolha social*, que estuda os mecanismos democráticos de agregação de preferências individuais, e a *teoria da escolha pública*, que

³ O termo “sistema político”, frequentemente utilizado como sinônimo de Estado, é definido como “*the most inclusive system of behavior in a society for the authoritative allocation of values*” (EASTON, op. cit., p. 56).

⁴ Segundo Easton (op. cit.), os insumos correspondem a demandas relativas à alocação de bens e serviços públicos, ao reconhecimento de prerrogativas e direitos ou ao estabelecimento de normas e regulamentos imperativos.

⁵ A despeito de seus evidentes limites, o modelo de estágios possibilitou o surgimento de uma vasta literatura, como a que trata da formação da agenda (Kingdom, 1995) e do processo de implementação das políticas (Pressman e Wildavsky, 1973).

⁶ Esse referencial enfoca o comportamento observável (individual e coletivo) e defende a construção de modelos explicativos empiricamente testáveis. Segundo Giddens (2001), o comportamentalismo atingiu seu apogeu nos anos 1950 e 1960, época em que representava o *consenso ortodoxo da teoria social*, baseado no *naturalismo*, (ou positivismo), na noção de *causação social* e no *funcionalismo*. Para o autor, este consenso foi rompido pela Ciência Social contemporânea, que questiona a interpretação da ação humana em termos de fatores externos à consciência individual (op. cit., p. 97 e 98).

⁷ Segundo Chilcote (1998), tal paradigma se baseia no *positivismo* e no *liberalismo*.

⁸ A TER seria herdeira do pensamento *liberal, utilitarista e contratualista*, além de ter débitos conceituais e metodológicos com a *Economia Política* e a *Microeconomia*.

estuda as intervenções governamentais para solucionar *falhas de mercado* (WARD, op. cit., p. 77).

A aplicação da TER à subdisciplina de políticas públicas deu origem ao *modelo racional de formulação de políticas*, que trata atores coletivos e organizacionais como entidades capazes de comportamento racional e autointeressado (JOHN, op. cit., p. 124-125). Atualmente, predominam nos estudos de políticas vertentes analíticas que combinam a TER com as *abordagens neoinstitucionalistas*⁹. A *Escolha Racional Institucional*, por exemplo, associa os supostos comportamentais da TER à ênfase em instituições, vistas como constrangimentos às escolhas dos atores. (JOHN, op. cit., p. 125-126).

2.2 Relação indivíduo e sociedade

O *individualismo metodológico* de Weber teve grande influência na vertente hegemônica da Ciência Política. A questão do *significado* é o ponto focal da obra deste autor, que funda uma tradição de análise voltada para o componente subjetivo dos fenômenos sociais¹⁰. O conceito de significado se refere às “relações lógicas do arcabouço subjetivo dos atores que constituem a motivação de sua conduta¹¹”. A tarefa do sociólogo interpretativo seria investigar os significados subjetivos que dizem respeito a outros indivíduos ou grupos, isto

⁹ “The institutional approach is: a subject matter covering the rules, procedures and formal organizations of government, which employs the tools of the lawyer and the historian to explain the constraints on both political behaviour and democratic effectiveness, and fostering liberal democracy, especially the Westminster model of representative democracy.” (RHODES, 1995, p. 48)

¹⁰ Para o autor, o objetivo da *Sociologia Interpretativa* é tornar esse componente inteligível, sem abandonar os cânones do método científico, nem comprometer o critério de objetividade das Ciências Sociais, a separação entre proposições factuais e valorativas (WEBER, 1977).

¹¹ A tipologia weberiana de orientação da conduta distingue quatro tipos de ação: a *ação racional intencional* (ou instrumental), a *ação racional referente a valores*, a *ação afetiva* e a *ação tradicional* (WEBER, op. cit.).

é, os significados produzidos no contexto da *ação social*¹², relacionando-os ao padrão normativo da sociedade¹³.” (GIDDENS, 1974, p. 151).

O foco da análise weberiana é o ator individual, o agente produtor de significados. Para o autor, apenas os indivíduos realizam ações subjetivamente compreensíveis, razão pela qual não se deve tratar a sociedade como uma unidade que age e tem consciência. Marcando posição contrária à *Sociologia Organicista e Funcionalista*, Weber define a sociedade como o “conjunto das interações dos indivíduos em um contexto particular.”¹⁴ (GIDDENS, op. cit., p.151). Além disso, para o autor, a racionalização das esferas econômica, política e social na época moderna levou ao *desencantamento do mundo*, fenômeno que transformou radicalmente a relação entre o indivíduo e as instituições sociais. As formas tradicionais de autoridade teriam perdido seu poder de moldar visões de mundo e comportamentos, o que explicaria porque a racionalidade individual passou a ser a medida de todas as coisas. O homem moderno teria finalmente se libertado do jugo das instituições sociais.

Em contraposição a Weber, Durkheim (op. cit.) não vê a sociedade como um agregado de indivíduos, mas como um ente que os transcende e os influencia mais do que é influenciado por eles. A sociedade teria vida, consciência, interesses e destino próprios” que não se confundiriam com os atributos de seus membros individuais. O autor também ressalta o caráter dual da relação entre indivíduo e sociedade. Os *atos sociais* teriam poder coercitivo sobre o indivíduo concreto, que, por outro lado, seria o agente formador e disseminador das influências sociais (GIDDENS, op. cit.).

¹² O conceito de ação social corresponde a “qualquer tipo de conduta humana significativamente orientada para o comportamento passado, presente ou futuro de outros atores”. As relações sociais expressam o elemento de regularidade e previsibilidade da conduta humana. As formas mais estáveis são aquelas nas quais as atitudes subjetivas dos indivíduos se relacionam à crença em uma ordem legítima, formando sistemas de *dominação* baseados na *autoridade tradicional, racional-legal e carismática*. Weber reconhece que as relações sociais também têm um elemento de contingência e imprevisibilidade, expresso em comportamentos automáticos, isto é, desprovidos de significados compreensíveis (WEBER, op. cit.).

¹³ Para o autor, a relação entre significado, motivação e ação não é direta nem simples, devido aos conflitos entre motivos individuais, às racionalizações de motivos ocultos ou inconscientes e ao caráter não linear da relação entre motivos e ações (GIDDENS, 1974, p. 149).

¹⁴ Isso não significa que Weber explique as instituições sociais a partir da psicologia individual. Para o autor, a psicologia humana é moldada por influências socioculturais, e, portanto, as últimas têm precedência sobre as primeiras, devendo ser explicadas pela Sociologia Interpretativa.

Para Durkheim, a ordem social se baseia em sistemas de conhecimento e normas morais compartilhadas pelos membros da coletividade. Na transição para o mundo moderno, as formas de regulação moral teriam se transformado profundamente, mas não teriam deixado de existir. O autor critica a visão *individualista e utilitarista*, segundo a qual a diferenciação social produzida pela divisão do trabalho teria reduzido a sociedade a um caos de alianças contratuais de curto prazo. Para ele, sociedades baseadas apenas no autointeresse se desintegrariam rapidamente, pois não haveria nada mais inconstante do que os interesses individuais. Por outro lado, Durkheim também rejeita a noção *holista e organicista* de que a perpetuação da ordem social depende de um “consenso moral” (GIDDENS, op. cit., p. 77)

No pensamento durkheimiano, a coesão social é explicada por meio da noção de *solidariedade*. No mundo pré-moderno, a ordem social era mantida pela *solidariedade mecânica*, baseada na *consciência coletiva*. No mundo moderno, ela teria sido substituída pela *solidariedade orgânica*, resultante da interdependência funcional produzida pela divisão do trabalho. A *diferenciação social* e a *secularização* teriam levado à progressiva emancipação do indivíduo da consciência coletiva, processo que Durkheim chama de *individuação*, que teria ocorrido concomitantemente à constituição de uma nova base normativa: o *culto do indivíduo* ou *individualismo moral*¹⁵.

Baseando-se na epistemologia sociológica de Durkheim, Douglas (1998) propõe uma interpretação alternativa da relação entre indivíduos e instituições, ou, mais especificamente, da relação entre *pensamento individual e institucional*. A autora aceita a proposição durkheimiana de que a ordem social se baseia em sistemas compartilhados de conhecimento. As coletividades se formariam e se manteriam em torno dessa base

¹⁵ O culto do indivíduo se relaciona a um conjunto de crenças derivadas da ética cristã e da filosofia francesa do século XVIII. Disseminadas pela Revolução Francesa, essas crenças afirmam a dignidade e o valor dos indivíduos e o primado da razão, da liberdade e da igualdade, dando origem a uma *postura universalista*, baseada na empatia pelo sofrimento humano e no desejo de justiça social (GIDDENS, op. cit.). O mundo moderno seria marcado por uma ambiguidade moral constitutiva: o individualismo resultante da divisão do trabalho se oporia ao universalismo derivado do culto ao indivíduo. No entanto, para Durkheim, esse hiato moral seria transitório, pois o universalismo tenderia a prevalecer. O Estado moderno teria papel fundamental nesse processo, ao conciliar a regulação moral e a promoção da autonomia por meio da provisão e proteção dos direitos individuais.

cognitiva e moral, fato negligenciado pelo *utilitarismo benthamita*, segundo o qual a ordem social seria automaticamente produzida por ações autointeressadas de indivíduos racionais.

2.3 Modelos de ação social e política

O ponto de partida da discussão sobre os modelos de ação social e política é a questão da racionalidade das decisões de atores individuais e coletivos. Esse tema é central para a vertente hegemônica da Ciência Política, que costuma tratar o estudo do processo decisório e do processo de políticas públicas como se fossem a mesma coisa. O *modelo racional-compreensivo* de Simon (1957) caracteriza a tomada de decisões em organizações complexas como um processo racional e estruturado, no qual os atores buscam maximizar seus objetivos e valores com base em um exame exaustivo das alternativas disponíveis. Essa imagem do processo decisório levou os analistas de políticas a desconsiderar aspectos que limitam a racionalidade das decisões. Supunha-se que as escolhas dos formuladores de políticas se baseavam em uma hierarquia de preferências definida previamente ao processo deliberativo.

Contudo, Simon (op.cit.) estava ciente de que o modelo racional-compreensivo não correspondia ao dia-a-dia das decisões no ambiente organizacional. Por isso, ele propôs a noção de *racionalidade limitada (bounded rationality)*, segundo a qual os atores escolhem a melhor alternativa disponível por meio de *atalhos cognitivos (rules of thumb)*. Para Simon, as decisões geralmente são tomadas com base em escolhas passadas, conhecimentos que o indivíduo já possui, ou crenças e normas que considera válidas. Esses atalhos cognitivos produziram um *efeito de enquadramento*, que levaria o indivíduo a ver apenas o que cabe no quadro de referência que utiliza.

O *modelo incrementalista* de Lindblom (1959) foi apresentado como um contraponto ao modelo de Simon. Para o autor, o *método de comparações limitadas sucessivas* descreve melhor a maneira como os formuladores de políticas enfrentam problemas complexos em um ambiente institucional rígido, fragmentado e conflituoso como o do setor público. Para

Lindblom, a racionalidade das decisões sobre políticas é sempre limitada. Os valores e objetivos dos atores são definidos durante o exame de alternativas concretas; além disso, os formuladores de políticas são incapazes de levantar todas as alternativas para a resolução de problemas complexos. Mesmo que isso fosse possível, eles não teriam capacidade cognitiva nem tempo hábil para avaliá-las. Finalmente, os constrangimentos políticos e legais a que estão sujeitas as organizações públicas reduziram o escopo do processo deliberativo, obrigando os atores a decidir rapidamente entre um número restrito de alternativas, com base em informações limitadas¹⁶.

O modelo incrementalista tem sido criticado ou qualificado sob diferentes perspectivas. Há autores que apontam seu viés conservador (Dror, 1964); outros salientam que há mais de um padrão decisório no processo de políticas públicas, o que significa que o modelo racional-compreensivo e o incrementalista não seriam opostos, mas complementares (JOHN, 1998). Há ainda os que sustentam que o modelo de Lindblom não se aplica a todas as modalidades de política pública, como Etzioni (1967) e Schulman (1995), para quem as “grandes decisões” devem ser tomadas com base no modelo racional-compreensivo.

Do ponto de vista deste trabalho, o modelo incrementalista tem diversos méritos, como o de desmistificar a retórica da racionalidade do processo decisório. Lindblom sustenta que os valores e objetivos dos formuladores de políticas são elaborados e/ou revisados ao longo do processo deliberativo, e que nem sempre esses atores são capazes de justificar racionalmente suas escolhas¹⁷. Os incrementalistas também avançam ao definir a “boa política” como um compromisso entre visões conflitantes sobre o problema de política e sobre os meios para enfrentá-lo.

¹⁶ Mais tarde, Braybroke e Lindblom (1963) apresentaram a estratégia de *incrementalismo desarticulado* (*disjointed incrementalism*), que consiste na comparação de alternativas ligeiramente diferentes entre si e em relação ao *status quo*. Em vez de buscar um estado de coisas ideal, os formuladores de políticas ajustariam seus objetivos aos meios disponíveis, sabendo de antemão que não poderiam resolver definitivamente os problemas. Essa imagem do processo de políticas públicas enfatiza o peso das decisões passadas nas escolhas dos formuladores de políticas.

¹⁷ Nas palavras do autor, “em um importante sentido, portanto, não é irracional para um administrador defender uma política sem ser capaz de especificar para quê ela serve.” (LINDBLOM, 1995, p. 120).

Para Lindblom, ao contrário do que supunha o modelo racional-compreensivo, o processo deliberativo não produz necessariamente *consenso* entre os formuladores de políticas, devido ao fato de que os atores avaliam os temas a partir de determinados *quadros de referência*, que representariam a “visão desses atores sobre a cadeia de escolhas de política até aquele momento” (1995, p. 126). O processo de políticas públicas raramente resultaria na homogeneização desses quadros de referência, o que explica porque os atores podem não apenas divergir, como até mesmo ter dificuldade de compreender os respectivos pontos de vista sobre os temas em discussão.

Como apontado por diversos autores¹⁸, o incrementalismo não é nem o único nem necessariamente o melhor método de deliberação sobre políticas. As principais deficiências desse modelo decorrem de dois aspectos: o emprego da noção de *mercado de decisões políticas*¹⁹, segundo a qual, os formuladores ajustam marginalmente suas utilidades ao tomar decisões; e o suposto de que o déficit de racionalidade do processo de políticas públicas se deve às limitações cognitivas dos atores ou à dificuldade de coleta e sistematização de informações. Isso mostra que Lindblom vê a produção das iniciativas públicas como uma sequência de escolhas influenciadas pelos atributos dos atores²⁰.

A questão dos limites da percepção e cognição humana também é abordada por North (1990; 2005), um dos nomes mais conhecidos da *Nova Economia Institucional*, vertente que se apresenta como alternativa à *Teoria Econômica Neoclássica* e que enfatiza o conceito de *custos de transação*²¹. O objeto de North são os processos de *mudança institucional*²², que seriam problemáticos devido a dois fatores: a complexidade do

¹⁸ Hill (1997) propõe uma tipologia alternativa de padrões decisórios no processo de políticas públicas: *política partidária, barganha e política administrativa*.

¹⁹ Lindblom transpõe a visão *pluralista* do sistema político ao processo de políticas públicas, razão pela qual considera a fragmentação e a descentralização do processo decisório fatos positivos.

²⁰ A crítica da perspectiva neoinstitucionalista ao incrementalismo vai precisamente nessa direção. March e Olsen (1996) apresentam um modelo alternativo do processo decisório, no qual as escolhas dos atores políticos são fortemente influenciadas pelo contexto institucional no qual eles interagem.

²¹ Esse conceito se refere aos custos de obtenção da informação nas economias modernas, baseadas na especialização e na divisão do trabalho (NORTH, 2005, p. 84).

²² North (2005) procura elucidar os processos de *mudança econômica*, a partir de uma teoria que abrange três aspectos: o *homem, o ambiente e as instituições*, estas últimas entendidas como *estruturas de incentivo* que definem o leque de opções dos atores. O conceito abrange regras formais; normas informais, mecanismos que

ambiente natural e social²³ e os limites da percepção humana. North enfatiza a fragilidade e a contingência do conhecimento humano. Baseando-se em Simon (1986), ele conclui que, por razões genéticas e culturais, os indivíduos são incapazes de seguir o método racional de tomada de decisões. Seus sistemas cognitivos não forneceriam “modelos verdadeiros” do ambiente onde as escolhas são feitas, o que criaria um hiato entre a realidade e a percepção da realidade. As teorias do processo decisório deveriam levar em conta o fato das decisões serem tomadas a partir de *enquadramentos* enviesados dos problemas (a representação subjetiva da situação pelos indivíduos).

North extrai implicações importantes da constatação dos limites da racionalidade humana. Para ele, o modelo de ação da *Economia Neoclássica* não se aplica ao universo da política, devido à influência de normas morais, crenças e padrões de conduta não racionais nas decisões tomadas nessa esfera. Ele define as crenças individuais como “construtos mentais que contém teorias sobre o ambiente natural e social que o indivíduo considera válidas”, os quais podem incluir “*crenças não racionais*, isto é, crenças que carecem de fundamentação empírica, como as *ideologias*²⁴, o altruísmo e os constrangimentos auto-impostos ao comportamento maximizador”. (NORTH, 2005, p. 23)

Os supostos da TER acerca da motivação e do comportamento dos atores vêm da *Teoria das Utilidades Esperadas*²⁵. O comportamento político consistiria em escolhas feitas para alcançar objetivos de forma eficiente, objetivos esses que seriam autointeressados, ou seja, pertinentes à maximização das utilidades individuais. Considera-se irrelevante investigar o conteúdo das funções de utilidade em cada situação de barganha, ou qualquer fenômeno mental não observável associado a elas. Por definição, os atores teriam capacidade cognitiva, tempo e distanciamento emocional para escolher o melhor curso de

garantem a observância dessas regras, e normas que diferenciam as instituições das organizações. As instituições corresponderiam às regras, e as organizações, aos atores do jogo.

²³ North descreve o ambiente humano como “um mundo *não-ergódico* caracterizado pela ubiquidade da incerteza.” A noção de *ergodicidade* se refere a relações sistemáticas que mudam de acordo com um padrão. Essa noção não se aplicaria à realidade social, que muda o tempo todo e de forma imprevisível (NORTH, 2005, p.13; p. 20).

²⁴ Para North, as ideologias são crenças não racionais de caráter normativo, associadas a percepções subjetivas do mundo que se manifestam no nível individual e coletivo.

²⁵ Esses supostos seriam os seguintes: escolhas repetidas, preferências estáveis e transitivas, leque de oportunidades identificável e equilíbrio via maximização de preferências. (NORTH, 1990).

ação disponível. Podendo antecipar os resultados de suas ações por meio do cálculo racional, eles praticamente eliminariam os riscos e incertezas da situação de escolha. Em sociedades complexas e diferenciadas, as escolhas dos atores seriam constrangidas pelas regras do jogo político, por fatores socioeconômicos e pela presença de outros atores que também procuram maximizar suas utilidades²⁶ (JOHN, op. cit., p. 116).

O modelo de ação da TER pode ser o alvo de *críticas internas*, como as de Simon, Lindblom e North, ou de *críticas externas*, que partem de outros campos disciplinares. As críticas externas mais usuais chamam a atenção para o peso de *variáveis estruturais, das normas e da ideologia* no comportamento individual, ou enfatizam a complexidade da motivação e da psicologia individual. Para simpatizantes da TER, como John (op. cit.) e Ward (op. cit.), a Escolha Racional Institucional teria resolvido o “conflito entre agência e estrutura” ao afirmar que os indivíduos decidem no contexto de estruturas sociais, posição que representaria um meio termo entre o individualismo e o sociologismo metodológico. Além disso, parte-se do princípio de que, a maior parte do tempo, os indivíduos seguem regras em vez de fazer escolhas, regras essas materializadas na estrutura institucional (WARD, op. cit.). No entanto, essa solução é insatisfatória para os que não se alinham à TER. O tratamento das estruturas como constrangimentos às escolhas individuais mantém a assimetria em favor do indivíduo e não esclarece de que forma o contexto social molda suas ações intencionais e é moldado por elas.

O *Novo Institucionalismo*²⁷, vertente que surge nos anos 1980 para reafirmar a autonomia das instituições políticas no processo de políticas públicas, procura preencher essa lacuna ao propor um conceito ampliado de instituição, que passa a abranger as *normas e convenções* que balizam o comportamento dos atores políticos. Nesse sentido, elas expressam valores, sistemas de crenças e hábitos de decisão profundamente arraigados, e por isso desempenham papel decisivo na seleção e disseminação de ideias relativas às

²⁶ A ferramenta mais importante da TER é a *teoria dos jogos*, que investiga escolhas racionais em situações de *interdependência estratégica* entre atores (aquelas em que suas estratégias se afetam reciprocamente).

²⁷ Os neoinstitucionalistas explicam o processo de políticas públicas a partir de *instituições*, entendidas como *organizações, leis e regras* que minimizam os problemas da ação coletiva e estabelecem balizas para a interação entre os atores políticos. Essa vertente se notabiliza pelo enfoque histórico e por ampliar o conceito de instituições (HALL, 1986, p. 19-20).

políticas. Os neoinstitucionalistas também teriam mostrado que as instituições afetam a distribuição de poder e contribuem para a estabilidade dos cursos de ação estatal, dada sua resistência à mudança (MARCH e OLSEN, 1984).

Segundo Rhodes (op. cit., p. 48), as principais críticas ao neoinstitucionalismo partem dos comportamentalistas, que criticam o hiperfaturalismo e a falta de uma teoria causal das análises da vertente (EASTON, 1971, p. 75-77; JOHN, 1998). Por outro lado, os neoinstitucionalistas criticam a abordagem comportamentalista por seu viés contextual e sociocêntrico, pela visão reducionista da política como resultado de ações individuais, e pela obsessão utilitarista de explicar as ações individuais com base no autointeresse (MARCH e OLSEN, op. cit., p. 734-737)²⁸.

A centralidade da noção de autointeresse na TER explica porque essa vertente subestima o peso das normas no comportamento individual. Esse referencial as trata como *incentivos* usados estrategicamente pelos atores, que agiriam de acordo com elas apenas quando o preço a ser pago por isso fosse suficientemente baixo; caso contrário, eles agiriam estritamente de acordo com seu autointeresse²⁹. Esse argumento associa o comportamento baseado em normas à cooperação e o comportamento baseado no autointeresse à competição, além de sugerir que o comportamento cooperativo ou orientado por normas teria maior probabilidade de se tornar irracional do que o comportamento competitivo e auto-interessado.

Para Douglas (1998), esse tipo de postura mostra que a Ciência Social não dispõe de uma teoria do comportamento humano adequada, devido aos limites dos modelos baseados no funcionalismo e na TER. A autora acredita que “as teorias do comportamento hegemônicas só consideram motivos auto-interessados, não conseguem explicar ações direcionadas para a comunidade e tratam o altruísmo e o heroísmo como aberrações.” (op.

²⁸ “Insofar as political actors act by making choices, they act within definitions of alternatives, consequences, preferences (interests), and strategic options that are strongly affected by the institutional factors in which the actors find themselves.” (MARCH E OLSEN, 1996, p. 251).

²⁹ Segundo Nelson e Stielberg (1987), os indivíduos agem com base em normas apenas quando o preço que pagam por expressar suas convicções não é demasiadamente alto, preço este que dependeria da matriz institucional na qual se inserem.

cit., p.130). No entanto, o principal problema dessas teorias seria desconsiderar a *dimensão cognitiva* do comportamento social³⁰. O ceticismo dos autores filiados à TER quanto à existência e/ou à relevância de conhecimentos e crenças compartilhadas os impossibilitaria de explicar ações que não se baseiam no autointeresse em sentido estrito.

Ward (op. cit., p. 87) rebate a acusação de que a TER ignora a complexidade das motivações humanas, alegando que o conceito de autointeresse é “suficientemente elástico para incluir motivações de ordem moral”³¹. Esse autor ainda afirma que o suposto fundamental da TER não diz respeito ao autointeresse, mas à maximização das utilidades individuais, dada a irrelevância do conteúdo das funções de utilidade³². Essa proposição é questionável, pois a TER se baseia no modelo da sociedade como mercado e na Teoria das Utilidades Esperadas, o que significa que seu modelo de ação é centrado na noção de autointeresse. Dito de outra forma: a TER pode até admitir existência de outros tipos de motivação individual, mas certamente considera o autointeresse a mais importante.

Miceli (2004) também enfatiza a importância da dimensão cognitiva, ao propor a incorporação do conceito de *habitus*³³ de Bourdieu (op. cit.) às teorias do comportamento humano. Esse conceito conteria os elementos ausentes nas “representações artificialistas da ação coletiva”, de acordo com as quais a ação de grupos seria guiada por decisões conscientes ou pela consciência de classe. Faltaria a essas representações o “código comum sem o qual a ação não é possível”, que corresponderia exatamente ao *habitus*,

³⁰ A *teoria da ação coletiva* de Olson (1965), por exemplo, enfocaria apenas a *dimensão transacional* do comportamento, ou seja, as questões relativas à maximização das utilidades individuais nas interações entre atores.

³¹ Alguns modelos inclusive especificariam a importância de motivos altruístas no comportamento, como “uma forma disfarçada de autointeresse.” (WARD, op. cit., p. 87-88).

³² A TER procura “neutralizar” as críticas psicológicas ao afirmar que a existência de ações emocionais, altruístas ou orientadas por normas sociais, e a ideia de que os indivíduos são habitados por *eus* (*selves*) múltiplos e conflitantes explicaria diversos tipos de comportamento irracional e violações do suposto da transitividade das preferências individuais (WARD, op. cit., p. 89-90; ELSTER, 1985).

³³ “(O *habitus* consiste em) sistemas de disposições duráveis e transferíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, apreciações e ações, e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas que permitem resolver os problemas da mesma forma e graças às correções incessantes dos resultados obtidos, dialeticamente produzidas por esses resultados.” (MICELI, op. cit., p. XVI)

esquemas cognitivos que “demarcariam os limites da consciência de classe, criando o *campo de sentido* onde operam as relações de força”³⁴:

Por outro lado, a concepção weberiana da ação social deriva da relação que o autor estabelece entre os conceitos de *ideias e interesses*. Antes de abordar essa relação é preciso esclarecer o que Weber entende por ideias. Para Gerth e Mills (1970), a visão weberiana das ideias teria sido inspirada em Marx e Nietzsche, autores que deslocaram o foco analítico do *conteúdo* para os *resultados* das ideias, ou seja, para os efeitos que elas produzem no mundo³⁵. No entanto, ao contrário desses autores, Weber não conceberia as ideias como “meros reflexos de processos sociais ou psíquicos”, pois acreditaria que elas têm existência autônoma e se desenvolvem de formas diferentes nas esferas intelectual, psíquica, econômica e religiosa.

De acordo com Miceli (op. cit., p. LXI), a ênfase weberiana nas funções econômicas e políticas dos sistemas simbólicos seria uma evidência do materialismo do autor. Weber teria enfatizado, por exemplo, que a religião serve a propósitos extrarreligiosos, pois cria uma ética, um conjunto de preceitos que ajustam o comportamento social às necessidades da esfera da produção. A convicção de que os sistemas simbólicos devem ser analisados sob o ponto de vista sociológico seria outra evidência do materialismo de Weber. Apesar de investigar a estrutura interna desses sistemas, Weber estaria mais preocupado com os interesses dos agentes e sua manifestação nos aparelhos institucionalizados de produção simbólica.

A opinião de Miceli (op. cit.) é matizada por Gerth e Wright Mills (op. cit.), segundo os quais Weber adota posturas distintas em relação ao *materialismo histórico* ao longo de sua trajetória intelectual, tendo se aproximado de Marx principalmente em seus escritos tardios. Para esses autores, na *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Weber teria

³⁴ Bourdieu adota a imagem da sociedade como um campo de batalha que opera com base na força e na produção do sentido. As lutas materiais e simbólicas resultariam na imposição de determinada cultura de classe, que, no entanto, não suprimiria os sistemas simbólicos dos grupos dominados (MICELI, op. cit., p. LI).

³⁵ O denominador comum entre Weber e Marx seria a abordagem sociológica das ideias; entre Weber e Nietzsche, seria a preocupação com a importância das ideias para as reações psíquicas (GERTH E MILLS, op. cit., p. 62).

ênfatizado “o papel autônomo das ideias na origem do capitalismo moderno”, o que indicaria uma postura mais idealista (op. cit. p. 63). Contudo, em obras posteriores, Weber teria se mostrado cada vez mais sensível ao “peso dos interesses materiais no sucesso das ideias”. A passagem abaixo sugere que, para Weber, ideias e interesses são fatores complementares na explicação da ação social. Apesar do interesse por bens simbólicos e materiais governar a conduta dos indivíduos, seriam as ideias que criariam as visões de mundo que direcionam as ações autointeressadas. Nesse sentido, elas dariam conteúdo e substância aos interesses:

Not ideas, but material and ideal interests, directly govern men's conduct. Yet very frequently the "world images" that have been created by "ideas" have, like switchmen, determined the tracks along which action has been pushed by the dynamic of interest. (WEBER, 1958, p. 267-301)

A principal implicação da tese weberiana é que interesses e ideias devem ter a mesma estatura teórica nas teorias do comportamento social. Porém, Gerth e Wright Mills (op. cit.) afirmam que, em “momentos menos materialistas”, Weber emprega a concepção de *afinidades eletivas* para relacionar ideias e interesses³⁶. A origem das ideias estaria desvinculada dos interesses e da extração social dos atores que as expressam. No entanto, para serem capazes de produzir resultados no mundo, as ideias deveriam forçosamente se associar aos interesses materiais. Por meio de um processo de seleção e interpretação, atores e grupos descobririam as afinidades eletivas entre seus interesses e determinados conjuntos de ideias³⁷.

³⁶ Para os autores, “quando Weber lida com problemas políticos, ele parece interpretar as ideias como simples justificações; quando ele lida com problemas religiosos, parece mais propenso a enfatizar o conceito de afinidades eletivas.” (op. cit., p. 65).

³⁷ “*Thus, by distinguishing the phases of the personal and characteristic origin of ideas and their routinization and social impact, Weber is able to take into account a number of complications, which are reflected in changing shades of meaning. Both the ideas and their publics are seen as independent; by a selective process elements in both find their affinities*” (GERTH e WRIGHT MILLS, op. cit., p. 63, grifos nossos).

2.4 Grupos e processo de políticas públicas

O papel dos grupos no processo de políticas públicas pode ser analisado de diversas formas. As duas principais vertentes da *abordagem associacional*³⁸, a *Abordagem das Redes (Network Approach)* de Heclo (1978)³⁹ e o *Referencial das Coalizões de Advocacia (Advocacy Coalition Framework)*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), apresentam perspectivas interessantes sobre o assunto. Para Heclo (op. cit.), nos anos 1960, as *redes temáticas (issue networks)* se tornaram protagonistas do processo de políticas públicas nos Estados Unidos⁴⁰. Ele as define como “agrupamentos abertos e voláteis de interessados em determinado tema” que se assemelham mais a “mecanismos de troca de informações do que aos tradicionais *grupos de pressão*⁴¹”. Além disso, a hierarquia das redes temáticas não se fundaria em recursos tradicionais de poder, mas no conhecimento especializado sobre determinado tema de política⁴². Outro tipo de rede identificado por Heclo são *comunidades de política (policy communities)*, nas quais o compartilhamento de valores e ideias pelos participantes se reflete na forma como eles se posicionam sobre o conteúdo das políticas (HECLO e WILDAVSKY, 1974). Para o autor, nesse caso, “os interesses materiais dos participantes se subordinariam a seus compromissos emocionais e intelectuais.

³⁸ As *abordagens associacionais* surgem na Ciência Política norte-americana dos anos 1950, como contraponto às abordagens institucionalistas tradicionais. O *Modelo do Subgoverno*, que se notabilizou pela introdução do conceito de *triângulos de ferro (iron triangles)*, de Lowi (1968), também é uma variante dessas abordagens.

³⁹ Segundo Marsh (1998, p. 3-5) e Marsh e Rhodes (1992), a abordagem das redes se subdivide em pelo menos três vertentes: a norte-americana, a britânica e a europeia. A vertente britânica vê as redes como *proto-organizações*, cujas relações criam estruturas de dependência de recursos. Dowding (1994) descreve as redes como padrões de troca de recursos entre atores racionais auto-interessados.

⁴⁰ Isso se deveria à *sobrecarga de demandas* dirigidas ao Estado naquele momento, conceito introduzido por Easton (1965) para caracterizar situações nas quais o Estado não consegue processar demandas políticas geradas democraticamente.

⁴¹ De acordo com o autor, as redes temáticas teriam mais participantes do que os triângulos de ferro. Além disso, as ligações entre eles seriam mais fluidas e nenhum teria controle sobre o grupo. As redes temáticas também seriam mais focadas do que os *grupos de atenção (attention groups)*, não implicariam obrigatoriamente mobilização política, como as *coalizões (action groups)*, e não envolveriam necessariamente consenso, como os *grupos de crença (belief groups)* (HECLO, op. cit., p. 48).

⁴² Os membros típicos das redes são chamados de *ativistas de políticas (policy activists)*, e os líderes das redes, de *políticos de políticas (policy politicians)*, “especialistas em utilizar *expertise*, provedores em um mundo faminto por decisões corretas.” (HECLO, op. cit., p. 47-48)

A ascensão das redes temáticas teria estabelecido a hegemonia do conhecimento especializado no processo de políticas públicas, com implicações positivas e negativas para Hecló. Por um lado, o surgimento das *tecnocracias de política* criaria um referencial comum para o debate e decisão em cada área, pois diferentes tipos de atores passariam a compartilhar linguagens, retóricas e repertórios analíticos (op. cit., 52-53). Por outro, a hegemonia dessas tecnocracias poderia levar ao fechamento do processo decisório e à dispersão da responsabilidade pelas decisões. Hecló temia que o estilo tecnocrático de formulação de políticas prejudicasse o funcionamento das democracias. Em grande medida, esse risco teria a ver com o comportamento autorreferenciado da burocracia pública, tema recorrente nessa literatura⁴³. Burocratas e organizações burocráticas se assemelhavam a “coalizões de indivíduos maximizadores” competindo com os demais atores por apoio e recursos, o que reduziria a capacidade do governo de tomar e implementar decisões visando o bem-comum⁴⁴.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é uma variante da abordagem associacional que atribui grande importância às crenças no processo de políticas públicas. As *coalizões de advocacia*⁴⁵ combinam características de redes, coalizões, grupos de interesse e grupos de crença⁴⁶. Elas se formam quando um conjunto de atores que atua em um *subsistema de políticas*⁴⁷ se agrega em torno de um *sistema de crenças* formado por *crenças*

⁴³ As *variantes funcionalistas* veem as burocracias como meras executoras de decisões produzidas pelo sistema democrático; as *vertentes políticas* reconhecem que as burocracias tomam decisões e têm a prerrogativa de implementá-las, o que as coloca em posição privilegiada para influenciar as políticas públicas (WILDAVSKI, 1974).

⁴⁴ Para Alford e Friedland, “*the pluralist empirically recognize “bureaucrats” and “bureaucratic organizations”, but theorize them as representing individual interests, executing important functions, or carrying out tasks decided upon by representative bodies.*” (op. cit., p. 112).

⁴⁵ “*Advocacy coalitions refers to people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who (1) share a particular belief system – i.e., a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who (2) show a non-trivial degree of coordinated activity over time.*” (SABATIER e JENKENS-SMITH, 1999, p.138).

⁴⁶ A multiplicidade e heterogeneidade dos participantes e a ausência de hierarquia formal as aproximaria das redes, a capacidade de ação coordenada e contínua as aproximaria das coalizões, a defesa de posições autorreferenciadas sobre as políticas as aproximaria dos grupos de interesse, e o compartilhamento de um sistema de crenças as aproximaria dos grupos de crença.

⁴⁷ O ACF investiga as mudanças das políticas no longo prazo (dez anos ou mais) e toma como unidade de análise um *subsistema de políticas* e não políticas ou programas específicos. O conceito de subsistema abrange um domínio, ou área temática, no qual interagem regularmente diversos tipos de atores (indivíduos, grupos de interesse, agências governamentais, comitês legislativos, formadores de opinião e instituições privadas).

profundas (deep core beliefs), que se referem a supostos ontológicos e normativos básicos, *crenças sobre políticas, (policy core beliefs)*, que se referem aos “compromissos normativos” e percepções causais da coalizão que atua em um domínio de política, e *aspectos secundários*, relativos a crenças específicas sobre o tema em foco. Para o ACF, as crenças das coalizões de advocacia são necessariamente estruturadas, ou seja, organizam-se em uma hierarquia dotada de coerência interna⁴⁸. Quanto maior o nível de generalidade da crença, maior sua importância (SABATIER E JENKENS-SMITH, 1999, p.122-123).

No ACF, o Estado é uma arena que se subdivide em diversos subsistemas de políticas, onde os conflitos entre as coalizões de advocacia são mediados por *corretores de políticas (policy brokers)*. As coalizões de advocacia agiriam estrategicamente para realizar seus objetivos, procurando influenciar agentes e instituições governamentais⁴⁹. Assume-se ainda que os atores procuram realizar seus sistemas complexos de objetivos, utilizando as informações e recursos disponíveis. Entretanto, eles teriam capacidade limitada de apreender e processar informações, e, por isso, selecionariam apenas aquelas que melhor se ajustam a seu sistema de crenças. Sabatier e Jenkens-Smith não questionam os supostos básicos do modelo do ator racional, limitando-se a apontar os limites da cognição humana e da noção de racionalidade instrumental.

As abordagens associacionais geralmente são criticadas por tomar o sistema político norte-americano como referência, ou por seu caráter descritivo e seus argumentos circulares e genéricos⁵⁰. Outro alvo das críticas é a ambiguidade da noção de rede, que criaria um “problema de fronteira”: os analistas teriam dificuldade de distinguir as redes de

⁴⁸ Essa hierarquia das crenças é fundamental para o entendimento dos autores sobre as mudanças nas políticas, pois eles assumem que alterações nas crenças centrais sobre políticas só ocorrem quando há alterações significativas em variáveis exógenas ao subsistema, como eventos que ocorrem no sistema político ou na sociedade.

⁴⁹ Elas exerceriam influência de muitas formas: fazendo *lobby* com congressistas, persuadindo elites burocráticas, atuando sobre a opinião pública, ou buscando alterar o comportamento do grupo-alvo das políticas.

⁵⁰ Para John, nessas abordagens, os grupos são considerados causa e efeito do processo decisório, e sua atuação em temas, setores e países específicos não é investigada. Além disso, elas ignorariam a dimensão institucional do processo de políticas públicas e careceriam de um modelo de ação individual. O autor sustenta que o estudo dos grupos deve ser complementado por uma “teoria do comportamento dos membros de associações e organizações.” (op. cit., p. 75-77)

outros tipos de grupos e de dimensões do processo de políticas públicas⁵¹. Haveria ainda divergências internas de classificação, dado que nenhuma tipologia de redes é consenso entre os autores da abordagem⁵². A lista de acusações inclui, ainda, a sobrevalorização das relações pessoais e do aspecto informal do processo decisório; o suposto de cooperação e concordância entre os participantes da rede, e a desconsideração da dimensão institucional desse processo⁵³. Finalmente, os críticos do ACF salientam que o compartilhamento de crenças centrais sobre políticas não seria suficiente para garantir a ação coordenada das coalizões⁵⁴.

Do ponto de vista deste trabalho, as abordagens associacionais têm vantagens em relação à vertente hegemônica da subdisciplina, como a escolha de grupos como unidade de análise e o reconhecimento dos diversos tipos de agrupamentos que atuam no processo de políticas públicas. A abordagem das redes avança ao caracterizar grupos multidimensionais e heterogêneos, formados a partir de uma base comum de conhecimentos sobre um tema de política. O conceito de rede evidencia o papel das ideias na ação social e política, apesar de restringir o significado do termo à dimensão cognitiva.

Outro aspecto positivo da abordagem das redes é a identificação de um efeito secundário positivo desse tipo de grupo: a criação de um referencial comum para o debate nos setores de atuação do Estado. O compartilhamento de conhecimentos, repertórios analíticos,

⁵¹ John (op. cit.), por exemplo, afirma que redes não devem ser confundidas com instituições. Para ele, as redes constituem padrões de relacionamento formal e informal que emergem em contextos institucionais, ou seja, as redes estão contidas nas instituições. Portanto, ele diverge da variante estrutural da abordagem das redes, representada por Marsh (1988).

⁵² A tipologia de Marsh e Rhodes (1992) situa as redes em um contínuo, de acordo com a força dos vínculos entre seus membros. Em um extremo estariam as *comunidades de política*, cujos participantes teriam relações estreitas, trocariam recursos de forma recorrente e compartilhariam valores e ideias; no outro, estariam as *redes temáticas*, abertas, voláteis e assimétricas. Grant (1988) classifica as redes de acordo com seu grau de diferenciação e especialização e seu modo de interação. Em um trabalho posterior, Rhodes acrescenta a natureza dos interesses e dos recursos em jogo, como parâmetros para classificação das redes (1988).

⁵³ Marsh e Rhodes (1992) argumentam que a abordagem é uma *meso-teoria*, razão pela qual não contempla, e nem deveria contemplar, aspectos que se referem a *macroteorias* (teorias do Estado) ou *microteorias* (teorias do comportamento humano). Para eles, a abordagem das redes investiga padrões de intermediação de interesses no nível setorial ou subsetorial, tomando o sistema político e o comportamento dos atores como dados.

⁵⁴ As coalizões de advocacia estariam sujeitas aos problemas clássicos da ação coletiva, descritos por Olson (1965): custos de transação, conflitos distributivos e *problema do carona* (*free-rider*). Sabatier e Jenkins-Smith contra-argumentam, alegando que as coalizões de advocacia sofreriam menos com esses problemas do que os grupos organizados apenas a partir de interesses materiais (1999, p.138).

linguagens e estilos de argumentação facilitaria a deliberação sobre as políticas, apesar de, no limite, dificultar a compreensão do debate por audiências não especializadas. Nesse caso, o importante é a constatação de que grupos de atores que “falam a mesma língua” interagem no processo de políticas públicas, o que torna o aprendizado dessas línguas uma tarefa obrigatória para os estudiosos da área.

No tocante ao ACF, merece destaque o conceito de coalizão de advocacia, que designa agrupamentos heterogêneos formados a partir do compartilhamento de crenças e conhecimentos, e o próprio conceito de sistemas de crenças, que exemplifica os aglomerados de ideias que aglutinam os atores do processo de políticas públicas. Porém, sugere-se que tais aglomerados são sempre coesos e internamente consistentes, o que geralmente não ocorre na prática. Os grupos que interagem no processo de políticas públicas se referenciam em perspectivas ecléticas sobre os temas em discussão, devido ao constante intercâmbio de informações entre indivíduos e grupos e à necessidade de firmar compromissos e se alinhar à conjuntura política.

Apesar de seus méritos, as abordagens associacionais não estão isentas de problemas. A abordagem das redes, por exemplo, certamente foi longe demais ao afirmar que “qualquer interesse material direto dos participantes das redes é secundário em relação a seus compromissos intelectuais e emocionais.” (HECLO, 1978, p. 47). Esse seria o caso das *comunidades de políticas*, nas quais o consenso grupal prevaleceria sobre as posições individuais. Essa proposição transforma em regra geral algo que deve ser constatado empiricamente e superestima a importância do pertencimento às redes no posicionamento de seus participantes em relação aos temas de política.

Além disso, outros dois aspectos chamam a atenção nesse caso: a oposição entre “interesses materiais diretos” e “compromissos emocionais e intelectuais”, e a subordinação dos primeiros aos segundos. Heclo opõe o comportamento autorreferenciado do indivíduo ao comportamento referenciado no grupo e em vínculos afetivos e cognitivos, o que não é apropriado. O aspecto positivo do trecho é afirmar que as preferências dos atores são definidas contextualmente, em vez de estabelecidas *a priori*,

como no modelo do ator racional; o que reforça a visão das redes como espaços de aprendizagem individual e coletiva com base em relações de confiança e reciprocidade. No caso do ACF, os problemas têm a ver com o tratamento da burocracia pública e com o modelo de ação empregado por esse referencial. O ACF não diferencia os representantes de agências governamentais dos outros participantes das coalizões de advocacia, e não especifica o papel que eles desempenham no processo de políticas públicas. Burocratas e organizações burocráticas são apresentados mais como “alvos” da ação das coalizões do que como atores autônomos com uma visão particular dos temas em discussão. O ACF tem o mérito de definir as coalizões de advocacia como grupos baseados em sistemas de crenças, mas, devido ao modelo de ação de que parte, trata-as como atributos ou recursos de indivíduos, o que explica a dificuldade desse referencial de análise em entender as ideias como representações sociais.

Douglas (op. cit.) evita esse tipo de equívoco ao empregar o *conceito constitutivo de comunidade* de Sandel (1982) e o conceito de *estilo de pensamento* de Fleck (1935). Para Sandel, a comunidade é o lugar onde os indivíduos adquirem uma visão de si mesmos e do mundo que os cerca, ao contrário do suposto pela *concepção individualista*⁵⁵. Concretamente, isso ocorreria em *comunidades de pensamento*, grupos sociais que “geram sua própria visão de mundo e desenvolvem um *estilo de pensamento* que sustenta seu padrão de interação” (Douglas, op. cit, p. 44). Para a autora, “Durkheim e Fleck ensinaram que cada tipo de comunidade é um mundo de pensamentos, que se expressa em seu próprio estilo de pensar, penetrando as mentes de seus membros, definindo a experiência deles, e estabelecendo os pólos de sua compreensão moral.” (op. cit. p. 130). Nesse sentido, os grupos seriam “comunidades morais”.

Uma das manifestações desses estilos de pensamento seriam as *analogias fundadoras*, esquemas classificatórios relativamente simples que associam as instituições sociais à

⁵⁵ Douglas afirma que Rawls (1971) é o principal formulador do conceito individualista de comunidade, que parte do suposto de que o indivíduo se constitui *antes* da experiência comunitária (op. cit., p. 129).

razão e à natureza⁵⁶. Esse conceito mostra que Douglas atribui grande importância à linguagem na construção e estabilização da ordem social⁵⁷. Para ela, “os nomes das coisas” têm efeitos sociais importantes, eles criam realidades em vez de apenas descrevê-las. Ao classificar o mundo de formas diferentes, as coletividades estariam criando mundos diferentes. Para Douglas, as analogias fundadoras orientam a construção das instituições sociais, que funcionam como “máquinas de pensar e tomar decisões”, moldando o pensamento individual. Logo, a partir de um dado nível de institucionalização da vida social, os indivíduos colocariam seu pensamento no “piloto automático”, sem ao menos se dar conta disso.

2.5 O domínio do simbólico: cultura, ideologia e ideias

A vertente hegemônica da Ciência Política fez algumas tentativas de abordar a questão da cultura. Por exemplo, por meio dos *Estudos de Cultura Política*, uma variante da abordagem institucionalista formulada nos anos 1960⁵⁸. A *cultura política* é definida como “o conjunto de orientações subjetivas de determinada população, que inclui conhecimentos, crenças, sentimentos e compromissos com valores políticos e com a realidade política.” (ALMOND, 1990, p. 144)⁵⁹. Essa teoria assume que os valores básicos da cultura política são relativamente estáveis, a despeito da volatilidade de seus aspectos superficiais⁶⁰. A cultura política seria uma espécie de “precipitado cultural histórico” das sociedades, o que explicaria as diferenças entre países quanto às visões do Estado e a

⁵⁶ As analogias fundadoras direcionam a percepção dos atores sobre o mundo e sobre si mesmos, de maneira a assegurar a continuidade das instituições. Elas exemplificam o pensamento institucional, que controla a memória, os sistemas de classificação e as identidades sociais (DOUGLAS, op.cit.).

⁵⁷ Douglas (op.cit.) emprega, ainda, o conceito de *metáforas eficientes*, que seriam analogias fundadoras recorrentes, como as dicotomias *espiritual x físico*, *luxos x necessidades*, *necessidades psíquicas x necessidades primárias*, entre outras.

⁵⁸ A publicação das obras de Almond e Verba (*The Civic Culture*, nos anos 1960, e *The Civic Culture Revisited*, nos anos 80), contribuíram para a constituição desse enfoque, cujas influências teóricas são as ideias de Weber (1864-1920), a *Psicologia Social*, a *Psico-Antropologia* e a *Teoria das Elites* (RENNÓ, 1998). A versão contemporânea dessa vertente é representada por autores dos anos 1990, que criticam a abordagem culturalista tradicional e propõem alternativas para fazer avançar essa vertente teórica.

⁵⁹ Os cientistas sociais buscam conhecer a cultura política por meio do estudo de crenças, sentimentos e expectativas individuais, razão pela qual o *survey* é a técnica de pesquisa mais utilizada por essa abordagem.

⁶⁰ A teoria da cultura política também se caracteriza por tomar as sociedades ocidentais industrializadas como referencial empírico. O modelo anglo-americano de democracia é o parâmetro utilizado no estudo de outros países e na definição de uma tipologia que classifica as culturas políticas em *paroquiais*, *subordinadas* e *participativas* (ALMOND e VERBA, op. cit.). Além disso, a teoria da cultura política foi fortemente influenciada pelas *teorias da modernização* e pelas *teorias do desenvolvimento*.

padrões de comportamento político. Uma das questões recorrentes dessa literatura é a maneira como a cultura política define *estilos nacionais de tomada de decisões*⁶¹ que contribuiriam para a estabilidade ou a transformação das instituições políticas.

De acordo com a visão tradicional, a cultura política *condiciona* a ação individual, ao definir a percepção dos atores sobre o sistema político e sobre seu próprio papel nesse sistema. É nesse sentido que Pye (1969) afirma que a cultura é o “contexto da ação política”. Os estudos contemporâneos rompem com esse enfoque, pois consideram a cultura política um *elemento constitutivo* do comportamento. A expectativa dos autores dessa vertente é que a investigação do papel da cultura na formação das preferências individuais possibilite a construção de uma *teoria do comportamento político*, na qual a cultura ajude a prever a conduta dos cidadãos e o desempenho das instituições.

Seguindo essa linha, Lane (1992) combina a abordagem culturalista com a *Teoria da Escolha Racional* (TER), e desloca o foco analítico do nível nacional para o nível dos grupos sociais e suas subculturas políticas⁶². A autora recorre, ainda, ao conceito de *racionalidade cultural* proposto por Wildawsky (1987), segundo o qual a cultura política seria fonte de valores, atitudes, crenças e motivações que influenciam as decisões e podem ou não contribuir para a maximização das utilidades individuais. A noção de *ciclo cultural* diz respeito precisamente à interação entre ação individual e cultura política, por meio de um processo de *escolha racional adaptativa*. Para Lane, essa perspectiva representaria um avanço em relação ao modelo do indivíduo maximizador da teoria da escolha racional.

⁶¹ Richardson (1982) analisa a diferença de estilos de política (*policy styles*) entre países e setores/temas. Ele distingue o estilo *antecipatório* do *reativo*, e o estilo *consensual* do *autoritário*, associando-os a diferentes padrões decisórios no processo de políticas públicas. A esse respeito, ver Hill (1997).

⁶² “A *political culture model* would be defined as a complex structure of logically linked belief variables, shared by most of a group’s members, about what motivates people; how the group is organized; who should get what and how; what roles each person is allowed or forced to assume; and how, overall, the group is to be organized.” (LANE, 1992, p. 365).

A teoria da cultura política sempre provocou controvérsias. A abordagem culturalista tradicional é alvo de críticas contundentes até mesmo por parte de seus simpatizantes⁶³. No entanto, as versões mais recentes dessa teoria também têm limitações importantes, porque continuam a empregar o conceito de cultura de Almond (1990). Para este autor, a cultura política corresponde ao conjunto de orientações subjetivas de determinada população, ou seja, o somatório de percepções idiossincráticas sobre a vida política. Essa visão individualista, mentalista, estática e substancializada da cultura é um obstáculo quase intransponível para a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas.

Por outro lado, a combinação da abordagem culturalista com a TER também não parece um caminho promissor para a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Conceber a cultura como um *input* para o cálculo individual de custo-benefício não faz justiça à profundidade e amplitude desse conceito. Além disso, continua-se a empregar um modelo de ação baseado na Teoria das Utilidades Esperadas, que leva a subestimar o caráter social e cultural da ação política, e a fazer *tábula rasa* dos vínculos entre indivíduos e grupos. As teorias neoculturalistas se limitam a apontar a influência dos valores culturais nas “motivações interiores” do cidadão⁶⁴.

North (2005) comete equívocos parecidos ao abordar a questão da cultura. Para ele, as informações e ideias que o indivíduo incorpora a seu repertório mental viriam da *herança cultural* da sociedade, que consistiria em “mitos, regras, normas, crenças e padrões de conduta transmitidos por meio da memória, da linguagem e dos sistemas simbólicos” (NORTH, 1990; NORTH, 2005). A cultura seria o sistema coletivo de crenças, que “filtra” a percepção da realidade. Disseminada pela estrutura institucional e educacional, ela promoveria a homogeneização de percepções e crenças individuais, e reduziria a divergência de *modelos mentais* entre gerações. Por isso, a cultura seria uma das

⁶³ As críticas mais comuns se referem aos seguintes aspectos: a descrição precária da relação entre cultura e estrutura; o viés a favor do modelo de democracia liberal; o caráter tendencioso das tipologias de culturas nacionais; e a tendência à homogeneização da cultura, para citar apenas algumas. Pode-se acrescentar, ainda, a substantivação da noção de democracia e dos valores associados a este regime político.

⁶⁴ Para uma defesa do conceito de racionalidade cultural, ver Rennó (1997, p. 89).

principais fontes de *dependência da trajetória*⁶⁵, conceito que explica o caráter incremental dos processos de mudança das instituições (NORTH, op.cit, p. 62).

North sustenta, ainda, que a cultura influencia decisivamente o desempenho das instituições econômicas e políticas, o que explicaria as diferenças de desenvolvimento entre as sociedades. Para ele a herança cultural determina o grau de flexibilidade ou *eficiência adaptativa* das crenças e instituições; ou seja, define sua capacidade de resposta a alterações ambientais. Quanto maior sua eficiência adaptativa, maior a possibilidade de que determinada sociedade se desenvolva e alcance uma posição privilegiada no cenário mundial (NORTH, 2005).

O interesse de North pelos sistemas de crenças o distancia da heterodoxia econômica⁶⁶. Ele acredita que “as ideias fazem diferença” e que os efeitos de enquadramento nas situações de decisão são reais (apesar de geralmente serem negativos). Porém, North define ideias como crenças individuais ou imagens mentais formadas a partir do processamento cognitivo das informações do ambiente. Ele subestima as dimensões morais e afetivas da consciência humana, razão pela qual concebe ideias e crenças como percepções subjetivas e idiossincráticas dos atores, e não como representações sociais. North se equivoca ao assumir que, para entender ideias e crenças, basta desvendar o funcionamento da mente e do cérebro humano⁶⁷. Além disso, o autor trata a cultura de maneira inadequada ao apresentá-la como um “constrangimento” à ação individual ou um “recurso” que pode ou não lhe conferir vantagens competitivas a cada sociedade. A cultura seria a origem de círculos viciosos ou virtuosos de desenvolvimento. Para o autor, “culturas inferiores” produziram “cognições inferiores” e desempenhos institucionais sofríveis,

⁶⁵ Sobre o conceito de *dependência da trajetória* (*path dependence*), ver Pierson, P. *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 18.

⁶⁶ *Beliefs and the way they evolve are at the heart of the theoretical issues of this book. For the most part, economists, with a few important exceptions such as Friederick Hayek, have ignored the role of ideas in making choices. (...) Indeed the uncritical acceptance of the rationality assumption is devastating for most of the major issues confronting social scientists and is a major stumbling block in the path of future progress. The rationality assumption is not wrong, but such an acceptance forecloses a deeper understanding of the decision-making process in confronting the uncertainties of the complex world we have created”* (NORTH, 2005, p. 5)

⁶⁷ Por outro lado, a manutenção do foco no indivíduo, combinada à aceitação da metáfora do mercado político, explicam porque North não consegue romper com o modelo de ação da Teoria Econômica Neoclássica, em suas análises da mudança institucional. A despeito de seu interesse pelas crenças, ele continua a subordinar as ideias ao autointeresse como motivação básica dos atores.

levando ao subdesenvolvimento econômico, político e social, posição que é claramente etnocêntrica e determinista.

Os conceitos de *cultura*, *ideologia*, e de *ideias* são tratados de forma bem diferente sob a perspectiva antropológica e sociológica. A Antropologia moderna vê a cultura como um *sistema adaptativo* ou um *sistema de ideias* (Keesing, 1974). No primeiro caso, a cultura corresponde a padrões de comportamento socialmente transmitidos, que viabilizam a adaptação das comunidades humanas a suas bases biológicas e ecológicas. No segundo, a cultura corresponde a um *sistema cognitivo*, um *sistema estrutural* ou um *sistema simbólico*. Geertz (1989) se notabilizou como defensor da última perspectiva. Para ele,

a cultura consiste em um sistema de crenças, valores, juízos, representações, instituições, estruturas de pensamento e ação vigentes em determinado contexto, e que diz respeito a formas simbólicas – palavras, imagens, instituições, comportamentos – em cujos termos as pessoas realmente se representam para si mesmas e para os outros. (p. 90).

Geertz acredita que a cultura não deve ser considerada “um complexo de comportamentos concretos, mas um conjunto de mecanismos de controle, planos, receitas, regras, instruções (que os técnicos de computadores chamam de *programa*) para governar comportamentos.” (op. cit., p. 92). A espécie humana teria uma “aptidão genética para receber inúmeros programas culturais”. A tarefa da Antropologia seria “interpretar as culturas”, entendidas como sistemas de símbolos e significados partilhados pelos membros de uma coletividade⁶⁸.

Miceli (op. cit.) identifica duas linhas principais no estudo da cultura, da ideologia e do simbolismo. A *linha kantiana ou idealista*, segundo a qual os sistemas simbólicos são instrumentos de comunicação e conhecimento responsáveis pelo consenso quanto ao significado dos signos e do mundo, e a *linha marxiana ou materialista*, segundo a qual a

⁶⁸ Geertz (op.cit.) critica a visão da cultura como sistema cognitivo, que situa símbolos e significados na mente dos atores, ignorando seu caráter público, e a visão da cultura como sistema estrutural, que superestima a importância dos princípios e regras inconscientes do pensamento humano.

cultura e os sistemas simbólicos são instrumentos de poder. O autor situa Durkheim e Lévi-Strauss na primeira linha, e Marx e Weber na segunda⁶⁹.

Segundo Miceli, Bourdieu (op. cit.) teria buscado superar a dicotomia idealismo-materialismo no estudo dos sistemas simbólicos, por meio de uma *teoria regional dos fatos culturais* (ou uma “sociologia dos fatos simbólicos”), cujo objetivo seria “retificar a *teoria do consenso*, reconhecer as funções sociais dos sistemas simbólicos e analisar a organização interna do *campo simbólico*”⁷⁰. Segundo Bourdieu, os sistemas simbólicos são referenciados nas condições materiais de existência, mas a cultura só existe sob a forma de símbolos, conjuntos de significantes e significados que têm *eficácia* própria⁷¹.

Ao produzir e inculcar determinadas formas de percepção da realidade simbólica, a cultura cumpre função ideológica e política⁷², pois corresponde a um sistema de relações simbólicas e não simbólicas que legitimam a ordem arbitrária em que se funda o sistema de dominação vigente. Segundo Miceli, “assim como não existem puras relações de força, também não há relações de sentido que não estejam referidas e determinadas por um sistema de dominação” (op. cit., p. XIII). A tarefa da sociologia dos fatos simbólicos seria estudar a relação entre *reprodução social* e *reprodução cultural*, esta última situada em domínios relativamente autônomos do campo simbólico.

A visão de Wolf (1999; 2001) sobre a cultura tem muitos pontos em comum com a de Bourdieu. Os dois autores enfatizam o *caráter integrador* do conceito de cultura, que

⁶⁹ Miceli (op.cit.) acredita que cada uma dessas linhas de análise tem limites claros. A linha kantiana trata a cultura como *estrutura estruturada* e não como *estrutura estruturante*, desconSIDERANDO as funções econômicas e políticas dos sistemas simbólicos e enfatizando a análise interna das mensagens. A linha marxiana trata a cultura como estrutura estruturante, enfatizando o caráter instrumental e alegórico dos sistemas simbólicos e ressaltando seu papel na reprodução e transformação da estrutura social. Weber, apesar de pertencer à linha marxiana, teria se notabilizado pela análise sociológica e organizacional dos sistemas simbólicos.

⁷⁰ Definido como o “conjunto de aparelhos mais ou menos institucionalizados de produção de bens culturais associado a corpos de agentes altamente especializados na produção e difusão desses bens.” (MICELI, op. cit., p. LIII).

⁷¹ No nível macro, a eficácia do campo simbólico se relaciona à “prerrogativa de ordenação do mundo natural e social por meio de discursos, mensagens e representações”, que seriam “alegorias das verdadeiras relações sociais”. No nível micro, essa eficácia teria a ver com o caráter concreto que eles assumem para os atores. Para Bourdieu, a estrutura social se funda nos procedimentos interpretativos de seus membros: se o agente define uma situação como real, ela é real em suas consequências. As definições que os atores constroem ou operam “orientam seu processo global de interação.” (MICELI, op. cit., p. XI).

⁷² Relacionada à função lógica de ordenação do mundo e de fixação de um consenso sobre ele.

articula relações materiais, formas de organização social e configurações de ideias (Wolf, 1999, p. 289). Além disso, ambos salientam as funções sociais e políticas dos sistemas simbólicos, sem deixar de lado a análise de suas configurações específicas. Wolf (op.cit.) marca posição contrária às perspectivas mentalistas, materialistas e funcionalistas da cultura. A representação das culturas como “universos integrados, estáticos e isolados” seria um “erro conveniente” cometido pelas disciplinas que as elegem como objeto de estudo. Para o autor, as culturas são “sistemas interdependentes influenciados por processos ecológicos, econômicos, sociais, políticos e ideológicos.”⁷³

Wolf salienta, ainda, que os estudos contemporâneos da cultura problematizam o conceito de *caráter nacional*. A formação dos Estados modernos teria resultado em uma grande heterogeneidade na experiência do “nacional” por indivíduos e grupos (1999, p. 12). No mundo moderno, predominam sociedades diferenciadas e estratificadas, com centros e periferias, onde indivíduos e grupos se relacionam com a cultura de formas muito distintas. No entanto, mesmo nesse contexto fragmentado haveria representações coletivas comuns formadas a partir de discursos enunciados por atores em posições sociais e culturais distintas (WOLF, 1999, p. 14)⁷⁴.

Segundo Wolf, os processos de significação se referem às relações dos homens entre si e com a natureza. Por isso, os *modos de mobilização do trabalho social e as relações estruturais de poder*⁷⁵ a eles associadas seriam os principais vetores para a formação e propagação de ideias, ideologias e cosmologias (op.cit, p. 6; p. 15). Wolf não defende que

⁷³ “We shall do well to understand both the formation of discrete cultural sets and their accommodation as conditioned by specifiable ecological, political-economic, and ideological processes. Neither societies nor cultures should be seen as givens, integrated by some inner essence, organizational mainspring, or master plan. Rather, cultural sets, and sets of sets, are continuously in construction, deconstruction, and reconstruction, under the impact of multiple processes operative over wide fields of social and cultural connections.” (Wolf, 2001, p. 313).

⁷⁴ Na verdade, esses atores não precisariam nem mesmo ser membros da mesma comunidade nacional. Wolf vê as culturas como sistemas interdependentes inseridos em uma *civilização*, uma zona de interação cultural de amplo alcance, na qual significados e conotações são elaborados e hierarquizados. O autor acredita que o processo de construção ideológica não respeita fronteiras.

⁷⁵ O conceito de poder estrutural, inspirado em Foucault e Marx, refere-se à prerrogativa de alocar o trabalho social que resulta da divisão do trabalho. Essa prerrogativa teria consequências na estruturação da economia, da política e dos processos de simbolização (WOLF, 1999, p.6).

as ideias sejam deduzidas dos fatos materiais ou sociais, mas sustenta que elas devem ser entendidas no contexto da produção material e da organização social (op. cit., p. 19).

Wolf considera obsoleto o conceito de ideias baseado no postulado neokantiano da mente como mediadora entre o organismo e o ambiente. Sob esse prisma, as ideias seriam “reflexos” dos estímulos externos detectados pelos órgãos sensoriais humanos. Para o autor, o estudo das ideias deve levar em conta a diferença entre a realidade vivida e a representação da realidade. As ideias seriam construtos mentais com conteúdos e funções específicas, isto é, seriam representações formuladas por atores que pretendem interferir no mundo. Nesse sentido, elas corresponderiam a emblemas e instrumentos da interdependência entre os homens, manifesta em relações de cooperação e de conflito.

A relação entre ideias e poder estrutural é fundamental para Wolf. Ele rejeita as duas visões paradigmáticas sobre o assunto, a *visão platônica*, segundo a qual as ideias existem nas mentes humanas e têm capacidade independente de motivar ou mobilizar as pessoas, e a *visão materialista*, segundo a qual as ideias são racionalizações do comportamento autointeressado ou subprodutos do comportamento. Para Wolf, somente a investigação de casos concretos permite identificar as relações de poder inscritas nos arranjos sociais e nas configurações culturais, e permite compreender o nexos entre relações de poder e ideias. O equívoco da Antropologia, da Economia Política e da Sociologia, desde o século XIX, teria sido tratar ideias e poder como questões separadas⁷⁶.

Wolf considera importante distinguir entre ideias e ideologia. O termo “ideias” cobre todo o espectro de construtos mentais que se manifestam em representações públicas em todos os domínios humanos. O termo “ideologia” tem um uso mais restrito, pois diz respeito aos “esquemas ou configurações unificadas de ideias desenvolvidas para endossar ou

⁷⁶ “Thus, one set of thinkers fastened on ideas as dimensions of distinctive “cultures” but did not address questions of power, while others in the emerging human sciences stressed the role of power in society but defined ideas entirely as mental precipitates of power games, as “ideology”, without much interest in their cultural role as elements of orientation and integration. My present effort hopes to draw these seemingly opposed analytic stances into convergence, by bringing them to bear conjointly upon historically and ethnographically described cases” (Wolf, 1999. p. 9, grifos nossos).

manifestar poder⁷⁷. O autor considera problemático equiparar os processos de *ideação* e *de construção ideológica*, pois isso prejudicaria a compreensão da maneira como as ideias se ligam ao poder (1999, p. 4).

Para Wolf, a *comunicação*, o *discurso* e a *ação* seriam os principais *veículos das ideias*. O autor reconhece a importância dos códigos culturais e linguísticos⁷⁸ para a formulação e a interpretação das mensagens, mas critica os enfoques que privilegiam a estrutura interna desses códigos em detrimento da análise dos contextos nos quais eles são utilizados⁷⁹. Os atos comunicativos seriam proposições sobre o mundo, cabendo ao etnógrafo explicitar os repertórios de ideias utilizados na luta pelo poder e relacioná-los a diferentes projetos sociais e políticos. Wolf ressalta, ainda, que os discursos “têm razões e consequências”, sendo imprescindível examinar “quem está falando o quê para quem”, e o contexto histórico no qual essa fala se insere. Discursos e performances seriam exemplos da *função perlocucionária* ou *performativa* da linguagem (WOLF, 1999, p. 285).

2.3 Estudos de Políticas, Ideias e Dimensão Simbólica

A vertente hegemônica da subdisciplina tem um conjunto de teses amplamente aceitas sobre o processo de políticas públicas. A primeira diz respeito ao caráter não unitário do Estado moderno e à complexidade e contingência dos processos que ocorrem no sistema político. A segunda ressalta a importância dos setores de atuação estatal, que se diferenciam em função de temas, atores, padrões de interação, arranjos institucionais e nexos com outras esferas sociais. A terceira tese salienta que o processo de políticas públicas se desenvolve em espiral, e não de forma linear. Contudo, a despeito da

⁷⁷ Mesmo no campo do marxismo, há acepções diversas do conceito de ideologia. Miceli (op. cit.) diferencia o entendimento de Althusser, que propõe uma “separação radical entre objeto de pensamento e objeto real”, e o entendimento de Bourdieu, que define a ideologia a partir da *metáfora do edifício social*, onde as estruturas econômicas são a base e as formas de consciência social as superestruturas.

⁷⁸ Esses códigos variam de acordo com os contextos em que são utilizados e com os domínios da vida social a que se referem. Os contextos influenciam tanto a maneira como as coisas são ditas, quanto a maneira como são compreendidas. Eles são permeados por relações de poder que definem “quem se dirige a quem” e a partir de qual posição (simétrica ou assimétrica).

⁷⁹ Para ele, a Linguística e a Semiótica investigam a mecânica da comunicação, responsável pelo estabelecimento das bases da significação, mas não dizem nada sobre o objeto da comunicação.

relevância dessas constatações, há uma importante lacuna nos estudos de políticas, no que se refere à *dimensão simbólica* do processo de políticas públicas.

A vertente dominante da subdisciplina costuma ignorar solenemente o assunto; contudo, como salienta John (1998), mesmo os referenciais de análise que privilegiam os *interesses* na explicação da agência humana e do processo de políticas públicas se referem de alguma maneira ao conceito de *ideias*. Por outro lado, o mesmo autor identifica um conjunto de abordagens que atribuem lugar central às ideias no processo de políticas públicas⁸⁰. John (op. cit.) divide essas abordagens em duas vertentes: a *positivista* e a *pós-positivista*. A primeira parte dos supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos da vertente dominante da Ciência Política; a segunda rompe com tais supostos, assumindo uma orientação pós-empiricista⁸¹. Como se verá adiante, essas vertentes têm muito pouco em comum; ao contrário do que alega John, elas não compartilham nem mesmo a convicção sobre a relevância do conceito de ideias.

Segundo o mesmo autor, a vertente pós-positivista “defende a primazia das ideias, a indeterminação do conhecimento e a centralidade da linguagem no processo de políticas públicas” (op. cit., p. 157). John tem afinidade com a vertente positivista por sua “disposição nomológica, sistemática e teoricamente orientada”⁸². Para ele, a vertente pós-positivista não seria capaz de explicar “em sentido forte” a formulação e implementação das políticas públicas, devido à negação da objetividade do conhecimento social e da existência de uma realidade extradiscursiva a ser investigada por meio do método científico (op. cit., p. 166)⁸³.

John inclui na vertente positivista várias sublitteraturas que investigam as ideias a partir do paradigma dominante da Ciência Política⁸⁴. Ele também classifica nessa vertente as *abordagens multidimensionais* do processo de políticas públicas: o *Referencial das*

⁸⁰ Chamadas por John (1988) de *abordagens baseadas nas ideias (ideas-based approaches)*.

⁸¹ Fischer (2003) denomina a primeira vertente de *neopositivista*, e segunda, de *pós-empiricista*.

⁸² A esse respeito, ver Reis (1991).

⁸³ O autor contrapõe a *explicação* e a *compreensão* e assume uma posição claramente favorável à primeira modalidade de *interpretação*. Ver Apel (op. cit.), Gadamer (op. cit.) e Cardoso de Oliveira, (op. cit.).

⁸⁴ A sublitteratura sobre *transferência de políticas* (Rose, 1993), *aprendizado de políticas* (Hecló, 1974) e *desenho de políticas* (Hood, 1986), além dos ensaios de Goldstein e Keohane (1993) sobre política internacional.

Coalizões de Advocacia (Advocacy Coalition Framework), de Sabatier e Jenkins-Smith (1999); a *Abordagem das Múltiplas Vertentes (Multiple Streams Approach)*, de Kingdon (1995); o *Modelo de Equilíbrio Pontilhado (Punctuated Equilibrium Model)*, de Baumgartner e Jones (1993), e a *Teoria Evolucionária* das políticas que ele próprio propõe (JOHN, op. cit.).

2.3.1 A vertente neopositivista das abordagens baseadas nas ideias

John classifica as abordagens baseadas nas ideias em duas categorias: as “úteis” e as “inúteis”. Para serem consideradas úteis pelo autor, elas têm que cumprir uma série de requisitos: adotar uma ontologia realista; afirmar a possibilidade de conhecer objetivamente a realidade social (apesar dos limites da percepção e da cognição humana); elaborar leis universais que expliquem o processo de políticas públicas, e elaborar e testar hipóteses teóricas por meio do método científico. Além de partir dos supostos epistemológicos e metodológicos “certos”, as abordagens do processo de políticas públicas devem ser tão complexas quanto o fenômeno que pretendem elucidar, que John caracteriza como “contingente, multidimensional e dinâmico”. Na sua opinião, os modelos teóricos precisam articular vários aspectos do processo de políticas públicas e especificar como eles interagem no tempo.

John afirma, ainda, que as abordagens do processo de políticas públicas devem priorizar a investigação sobre as ideias, desde que isso não as leve a desconsiderar outros fatores que influenciam tal processo. Para ele, as ideias são importantes, mas não podem ser supervalorizadas. Fatores como escolha individual, padrões de associativismo político e variáveis institucionais e socioeconômicas também precisam ser incluídos nos modelos explicativos do processo de políticas públicas⁸⁵. Esse seria o principal mérito das

⁸⁵ *“The time when writers believed that only interests drive public policy is now over. Conceptions, discourse, beliefs and norms define the process of policy-making. Yet, unlike some of the ideational theories described in Chapter 7, Sabatier, Kingdon, and Baumgartner and Jones seek to place ideas with the complex interplay of individual choice, networks, institutions and socio-economic changes. Thus each framework has all these elements.”* (John, op. cit., p. 195, grifos nossos).

abordagens multidimensionais, que representariam o estado da arte dos estudos de políticas públicas nos Estados Unidos nos anos 1990.

O trabalho de Kingdon (1995) é referência obrigatória na literatura sobre formação da agenda pública. Este autor se propõe a investigar de onde vêm as ideias sobre políticas, e como algumas delas são selecionadas e transformadas em cursos de ação estatal. Para Kingdon, a formação da agenda pública resulta da *confluência* de três processos ou *vertentes*: a vertente dos *problemas*, a vertente das *políticas* e a vertente da *política*, que são independentes e têm dinâmicas próprias. A ocorrência desse fenômeno criaria *janelas de oportunidade* para a entrada de determinado tema na *agenda pública* e na *agenda de decisão*⁸⁶.

A abordagem das múltiplas vertentes teve grande repercussão entre os cientistas políticos⁸⁷. Do ponto de vista deste trabalho, um de seus principais méritos foi ter contribuído para a recuperação do interesse pelas ideias na Ciência Política. Mesmo mantendo o modelo do ator racional como referência, Kingdon salienta que motivação dos atores vai além do autointeresse, e que as disputas políticas envolvem “ideias de caráter empírico ou normativo”. Ele também merece crédito por lembrar que a maneira como os temas de política são apresentados é decisiva para seu sucesso ou fracasso.

As principais deficiências da abordagem de Kingdon são: privilegiar a dinâmica dos interesses ao investigar as políticas e não especificar o significado da expressão “ideias sobre políticas”. O autor assume que as políticas representam apenas “uma” idéia transformada em curso de ação estatal, cujo significado seria objetivo e autoevidente. Ele acredita, ainda, que apenas as “ideias que deram certo”, ou seja, aquelas que se “transformaram em políticas”, merecem ser investigadas. Logo, o analista não deveria

⁸⁶ Kingdon salienta que a inclusão na agenda pública depende tanto de ação intencional, quanto de sorte. Mesmo que haja atores de peso empenhados em levar um tema adiante, eventos catalisadores ou fatores intervenientes podem mudar repentinamente o foco da discussão, fazendo com que o tema seja abandonado no meio do caminho.

⁸⁷ Segundo John, seus pontos fortes seriam: reconhecer a complexidade e imprevisibilidade do processo de políticas públicas, enfatizar o papel do conhecimento nos setores de atuação estatal e salientar o caráter contingente da formação da agenda pública. Porém, a abordagem não explicaria a variação das políticas entre países e setores, seria demasiadamente calcada no sistema político norte-americano e não trataria adequadamente a implementação das iniciativas públicas (op. cit., p. 173-177).

perder tempo com as ideias abandonadas pelo caminho. No entanto, a vitória de uma ideia não significa a aniquilação das demais. O próprio Kingdon afirma que diversas ideias “flutuam” na vertente de políticas, esperando pela abertura de uma janela de oportunidade. Dito de outra forma: as ideias que não prevaleceram em determinado momento podem ser retomadas depois, em sua forma original ou modificada.

Baumgartner e Jones (1993) investigam os longos períodos de estabilidade da agenda pública, nos quais o debate se concentra em um número restrito de temas. A noção de *equilíbrio pontilhado* se refere à alternância entre longas calmarias e surtos de interesse público, atenção da mídia e ação política na formação da agenda pública⁸⁸. Na fase de *expansão*, diversos temas entram em pauta, mas apenas alguns deles se tornam salientes, devido à posição da opinião pública, o nível de cobertura da mídia e a atuação de grupos de interesse e/ou empreendedores de políticas⁸⁹. Na fase de *contração* da agenda, a dominância de determinado tema provoca o fechamento da pauta. Cada setor de atuação do Estado teria um padrão específico de expansão e contração da agenda pública e de decisão.

Segundo John (op. cit.), os “elementos centrais do modelo de equilíbrio pontilhado são os atores autointeressados e as ideias”⁹⁰. Ou seja: tratar-se-ia de mais uma tentativa de investigar as ideias a partir do modelo do ator racional. Apesar de considerarem as ideias os *blocos constitutivos* da agenda pública, Baumgartner e Jones se concentram na dinâmica dos interesses. Isso explica porque eles não conseguem extrair as consequências de seu modelo para o entendimento do lugar das ideias nas políticas, o que é lamentável, pois o estudo dos intercâmbios semânticos na fase de expansão da agenda, por exemplo, poderia ser extremamente esclarecedor.

⁸⁸ Para Baumgartner e Jones (op. cit.), esses surtos podem provocar mudanças drásticas dos temas em pauta, contrariando a ideia incrementalista aceita por Kingdon (op. cit.), de que a agenda pública e a agenda de decisão mudam gradualmente.

⁸⁹ Para os referidos autores, a entrada na agenda pública cria um *círculo virtuoso* que favorece a institucionalização do tema como política pública, induzindo atores de outros níveis de governo a adotar o mesmo posicionamento via *efeito de demonstração* (*bandwagon effect*).

⁹⁰ As limitações desse referencial de análise, para John, seriam seu “caráter descritivo, o viés ascendente (*bottom-up*), a explicação da expansão da agenda por fatores externos ao modelo e o descaso diante do processo de implementação das políticas” (op. cit., p. 181-182).

A *teoria evolucionária* sintetiza a visão do processo de políticas públicas de John (op. cit., p. 167-195)⁹¹. Para ele, mesmo as abordagens multidimensionais não conseguem explicar a *estabilidade* e a *mudança* das políticas (*policy change*) e sua *variação* entre países e setores de atuação do Estado (*policy variation*). O modelo evolucionário seria multidimensional e dinâmico, além de distinguir os *constrangimentos* e *causas* da ação política. Os primeiros correspondem às instituições e aos padrões de relacionamento entre atores individuais e coletivos; as segundas remetem aos atores individualmente considerados e suas ideias e interesses. A interação entre autointeresse individual, constrangimentos e circunstâncias explicaria a dinâmica e o desfecho do processo de políticas públicas.

A formação e a evolução das *preferências* individuais seriam processos críticos na opinião de John. Baseando-se em Weber, ele sustenta que as preferências são formadas por meio de “pactos de mútua sobrevivência” entre ideias e interesses: os interesses se associam às ideias para adquirir conteúdo e direção, e as ideias se associam aos interesses para terem chance de se concretizar. Nesse sentido, as políticas seriam ideias concretizadas pela ação política autointeressada:

Evolutionary theory generates a causal explanation rather than just a description of change. Thus, if we examine the unit of analysis, the policies, which are ideas concretized by political action (i.e. interests), it is possible to explain the success of policy in evolutionary terms. As against another possible policy, it succeeds because there is a coalition behind it (at least in the way in which the public problem is defined at that point in time). There is a chance conjunction of events that make it successful. It is an idea that works. (JOHN, op. cit., p. 183, grifos nossos).

John acredita que o modelo evolucionário sintetiza as abordagens unidimensionais do processo de políticas públicas⁹², tendo por isso mais chances de *explicar* as variações entre setores e países e a estabilidade e mudança das políticas. A base desse modelo, entretanto, é a *Teoria da Escolha Racional* (TER), a abordagem unidimensional com maior capacidade explicativa, na opinião do autor. Isso explica porque ele utiliza um modelo de

⁹¹ A *teoria evolucionária* é apresentada por John (op. cit.) como uma extensão da *abordagem das múltiplas vertentes* de Kingdon (op. cit.) e do *modelo do equilíbrio pontilhado*, de Baumgartner e Jones (op. cit.).

⁹² *Institucional, associacional, socioeconômica, da teoria da escolha racional e ideacional.*

ação baseado no individualismo metodológico, no qual as ideias são concebidas como atributos de atores movidos pelo autointeresse.

John trata o autointeresse individual e as ideias como fatores distintos que incidem separadamente sobre as políticas públicas. No entanto, ele se vê obrigado a reunir esses dois fatores quando descreve o mecanismo de evolução das políticas em sua teoria: interesses e ideias “se aliam” para sobreviver à competição no sistema político. Isso sugere que, para John, o autointeresse individual não se legitima sem as ideias, e estas caem no esquecimento quando não promovem o autointeresse de atores políticos relevantes. Nesse sentido, as ideias são recursos que os indivíduos empregam na luta política. Essa visão subestima a dimensão social das ideias e leva a atribuir a elas papel subordinado diante do autointeresse individual.

2.3.2 A vertente pós-empiricista dos estudos de políticas

A modalidade de análise de políticas de orientação *pós-empiricista* tem como principais referências: a *Teoria do Discurso*, a *Teoria Crítica*, o *Pós-Estruturalismo*, o *Construtivismo Social* e o *Pós-Modernismo* (Fischer, 2003, p. 11-13). Essa vertente herdou do Construtivismo Social a negação do *dualismo objetivo-subjetivo*⁹³ e a ênfase no conceito de *significado social*⁹⁴. Ela também incorporou alguns dos principais temas do Pós-Modernismo, como a *crítica das metanarrativas*, a *posição antifundacionista* e a *posição antiessencialista*⁹⁵. No entanto, as principais referências dessa modalidade de análise são a Teoria do Discurso e as *Teorias da Linguagem*, examinadas de forma sucinta na próxima seção.

⁹³ A separação entre sujeito e o objeto do conhecimento é típica da ontologia e epistemologia realista. Foucault (1980) desafia esse suposto, ao salientar que o conhecimento científico corresponde a um discurso e a uma forma de poder, e que a separação entre sujeito e objeto do conhecimento é uma estratégia de disciplinarização social (FABIAN, 1983; FABIAN, 1996).

⁹⁴ Os autores dessa vertente veem a realidade (e as formas de explicação da realidade) como uma teia de significados construídos por meio de práticas discursivas. Reconhece-se que o conhecimento social não é axiologicamente neutro, e que várias formas válidas de explicação e compreensão podem coexistir.

⁹⁵ O primeiro tema se refere à recusa de narrativas universais, o segundo, à afirmação da historicidade e contingência do conhecimento e das crenças sobre o mundo empírico, e o terceiro, à impossibilidade de determinar as características essenciais de conceitos e objetos, o que evidencia a fluidez e ambiguidade das identidades e significados (Howarth, 1995, p.116-118). O pós-modernismo também critica a concepção estruturalista de significado, enfatizando a ambiguidade e a pluralidade dos sentidos linguísticos.

2.3.2.1 Linguagem, argumentação e discurso

As *teorias da linguagem* se subdividem em duas vertentes: as *teorias descendentes (top-down)*, que abrangem a *Semiótica* e o *Estruturalismo*, e as *teorias ascendentes (bottom-up)*, que abrangem a *Etnometodologia* e a *Análise da Conversação*. Segundo Alasuutari (2004), falta uma “teoria integrativa da construção do sentido que supere as limitações das atuais teorias da linguagem”⁹⁶. Essa síntese teórica deveria considerar o uso da linguagem em contextos discursivos e a integração entre os elementos discursivos e não discursivos da linguagem⁹⁷.

Alasuutari aponta, ainda, a urgência de superar a *noção mundana da linguagem*, que se baseia no suposto empiricista do acesso não problemático e direto à realidade⁹⁸. Sob esse prisma, o mundo seria uma “coisa” que existe independentemente do modo como é percebida, e a linguagem seria um instrumento para descrever a realidade “como ela é” e nomear eventos e objetos objetivos. Para o autor, ao contrário, a linguagem é um sistema de conceitos construídos na interação dos homens entre si e com o ambiente⁹⁹. Essa visão é consistente com a posição de Saussure (1966), que define a linguagem como um sistema de *signos* sem referentes na realidade externa. Os signos são unidades linguísticas que se subdividem em *significantes* (som e imagem das palavras) e *significados* (conceitos). A relação entre significantes e significados é arbitrária, pois o significado de uma palavra seria determinado por seu relacionamento com outras palavras.

⁹⁶ O autor salienta que o relacionamento entre as teorias da linguagem varia de acordo com sua posição diante de três temas: estruturas x práticas, realismo x relativismo epistemológico e relação entre significado e realidade material (Alasuutari, op. cit., p. 64).

⁹⁷ Os elementos não discursivos da linguagem se referem à relação entre conhecimento e poder e ao caráter “disciplinador” das sociedades ocidentais modernas, descrito por Foucault (op. cit.).

⁹⁸ Essa noção seria um desdobramento da *noção mundana da razão* (Pollner, 1987, citado por Alasuutari, op. cit.), que se baseia na ideia de que o ambiente físico e a realidade humana contém objetos que existem independentemente de nossos sistemas de classificação e que possuem qualidades intrínsecas. Para Alasuutari, essa noção transmitiria uma “reconfortante noção de permanência” e “fortaleceria a crença no eu, obscurecendo o caráter social das qualidades atribuídas aos indivíduos, o que explicaria a tendência de usar o mundo material imediato como modelo metafórico de toda a realidade.” (op. cit., p. 75).

⁹⁹ Segundo o autor, a credibilidade dessa visão tem a ver com a força da razão mundana no cotidiano.

O deslocamento do foco da *Filosofia* e das *Ciências Humanas e Sociais* para a questão da linguagem propiciou o desenvolvimento da *Teoria do Discurso* (TD)¹⁰⁰. Nos anos 1960 e 1970, a TD começa a ser aplicada à Antropologia, Sociologia, Psicologia e Linguística¹⁰¹. Nos anos 1980, a TD se consolidou na *Psicologia Social*, notabilizando-se pela ênfase na conversação e a rejeição dos fundamentos da Psicologia ortodoxa: o *experimentalismo*, o *empirismo*, o *realismo* e o *mentalismo* (VAN DIJK, 2004; 2007). Apesar dessa vocação para a heterodoxia, segundo Howarth (2000), a TD não nega a existência de uma realidade externa à mente humana, apenas enfatiza que o significado dos objetos é definido por sua inserção em um dado referencial discursivo¹⁰². Na mesma linha, Van Dijk reconhece que a sociedade não é constituída apenas por fenômenos discursivos, mas afirma que “o pensamento, a interpretação e a comunicação sobre todos os tipos de fenômenos são expressos por meio de textos ou falas, o que significa que tudo o que sabemos sobre esses fenômenos é construído discursivamente” (2004, p. 13-14).

Íñiguez (2004) identifica duas tradições de análise de discurso, a anglo-saxônica e a francesa. A tradição anglo-saxônica se baseia na *Teoria dos Atos de Linguagem* de Austin (1962), segundo o qual é possível “fazer coisas com palavras”. Essa tradição assume que a linguagem afeta a realidade social e privilegia o estudo da *argumentação*¹⁰³ e da *retórica* (BILLIG, 1987; POTTER e WETHERELL, 1987). A tradição francesa se baseia na obra de

¹⁰⁰ Alguns autores veem os estudos de discurso como uma perspectiva teórico-metodológica e uma ferramenta de investigação sobre as práticas linguísticas que sustentam determinadas relações sociais (Íñiguez, 2004). Outros sustentam que a TD é um campo autônomo de estudo, com objetos, teorias e princípios característicos (Van Dijk, 1997, p. 32).

¹⁰¹ Van Dijk (1997) salienta que a Ciência Política foi uma das únicas disciplinas que não se interessaram pela questão do discurso, tendo preferido desenvolver uma tradição de estudo da comunicação e da retórica política, em vez de investir na análise detalhada de falas e textos (op. cit., p. 27).

¹⁰² “Where discourse theory parts company with some versions of realism is, first, in its claim that there is no ‘extra-discursive’ realm of meaningful objects, and, second, in its rejection of the view that this independent realm of objects determines the meaning of those objects. From a discourse theory perspective, for objects to be meaningful they must be part of a wider discursive framework. Thus, meanings cannot be reduced either to the world of (extra-discursive) objects, or to realm of ideas and concepts. Therefore, the meaning of our objects of investigation – and these include all practices, institutions, speeches, texts and so on – are dependent on the relational configurations (of discourses) that confer identity to them.” (HOWARTH, op. cit., p. 127-128, grifos nossos).

¹⁰³ A noção de argumentação se refere ao “uso do idioma para justificar ou refutar determinada posição, com o objetivo de conseguir conformidade com relação a determinados pontos de vista.” (EEMEREN et. alli, citado por VAN DIJK, 1997).

Foucault, que vê a linguagem como um conjunto de instrumentos para regulamentar as relações sociais¹⁰⁴.

A noção de *discurso* se refere a um conjunto de enunciados empregados em diferentes contextos (fala, interação social e conversação) e níveis de análise (indivíduos, grupos e estruturas socioculturais). Os discursos podem ser definidos como *práticas sociais, sistemas de significado, eventos discursivos ou eventos comunicativos*¹⁰⁵. A literatura discute, ainda, a relação entre discurso, ideologia e poder. Howarth (1995) enfatiza que os discursos moldam a visão de mundo e os padrões de atuação dos atores, além de constituir o fundamento de instituições e organizações sociais. No entanto, para ele, discurso não é sinônimo de ideologia: o primeiro conceito seria mais abrangente do que o segundo, referindo-se a “todos os tipos de práticas sociais e políticas, organizadas ou não organizadas, excepcionais ou cotidianas.” (op. cit., p. 115).

Para Van Dijk (1997), os eventos discursivos abrangem três dimensões: *usos da linguagem, comunicação de crenças e modalidades de interação social*. Cada dimensão corresponde a uma abordagem da análise de discurso. A primeira se caracteriza pelo foco no discurso em si mesmo, ou seja, nas estruturas da fala e dos textos. A segunda privilegia a cognição, e a terceira a estrutura social e a cultura. O autor acredita que o desafio dos analistas é integrar o trinômio discurso/cognição/sociedade, por meio de empreendimentos multidisciplinares¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Dentre as modalidades de análise de discurso, destacam-se o *Estruturalismo, a Semiótica, a Pragmática, a Gramática Discursiva, a Sociolinguística, a Etnomedologia, a Etnografia da Comunicação, a Análise Conversacional, a Análise Crítica do Discurso e a Psicologia Discursiva* (INIGUEZ, 2004; VAN DIJK, 1997).

¹⁰⁵ Para Iñiguez e Antaki (1994, p. 63), o discurso consiste em um “conjunto de práticas linguísticas que mantém e promovem certas relações sociais”. Para Fairclough (1992), o discurso é uma prática socialmente regulada que tem dimensão *textual, discursiva e social*. Howarth (2000, p. 9) concebe os discursos como “sistemas de significado historicamente específicos que formam a identidade de sujeitos e objetos.” Hajer (1995, p. 44) os define como “conjuntos específicos de ideias, conceitos e categorizações produzidas, reproduzidas e transformadas para dar significado a relações físicas e sociais”. Shapiro (1981) enfatiza o mesmo aspecto ao afirmar que os discursos “estabelecem as normas para o desenvolvimento de conceitualizações utilizadas para compreender os fenômenos.” (op. cit., p. 130).

¹⁰⁶ Para Van Dijk (1997): “*Indeed, if we want to explain what discourse is all about, it would be insufficient to merely analyze its internal structures, the actions being accomplished, or the cognitive operations involved in language use. We need to account for the fact that discourse as social action is being engaged in within a framework of understanding, communication and interaction which is in turn part of broader sociocultural structures and processes*” (Van Dijk, 1997, p. 21, grifos nossos).

A *gramática dos discursos*, que se refere aos usos da linguagem, abrange o estudo da *sintática* e da *semântica discursiva*, além da análise de outros aspectos do discurso, como: *estilo, retórica e estruturas formais*¹⁰⁷. A dimensão retórica se refere às estruturas ou *figuras de linguagem* que tornam o discurso mais memorável e, portanto, mais persuasivo (aliterações, rimas, ironia, metáforas, hipérboles etc.) (VAN DIJK, 1997). O estudo da comunicação de crenças, tarefa das abordagens do discurso focadas na cognição, pode ter um viés *mentalista* ou *social*. As abordagens mentalistas estudam os mecanismos psicológicos por meio dos quais os indivíduos representam cognitivamente os objetos sociais. As abordagens sociais enfatizam a historicidade do sujeito que percebe e do conhecimento que ele constrói sobre o mundo. Por isso, elas tratam esse sujeito como membro de uma cultura ou grupo ou como participante de interações sociais (CONDOR e ANTAKI, 1997)¹⁰⁸.

Van Dijk (1997, p. 17) busca sintetizar essas perspectivas, pois, para ele, os discursos envolvem tanto a cognição individual quanto a sociocultural. O uso da linguagem teria uma dimensão mental e uma dimensão social: a primeira se relaciona a processos cognitivos dos usuários que explicam as variações pessoais no uso dos discursos; a segunda tem a ver com normas, valores, regras de comunicação e representações sociais (conhecimentos, atitudes, ideologias) compartilhadas pelo grupo, comunidade ou cultura. Van Dijk afirma, ainda, que os usuários se relacionam ativa e estrategicamente com esse repertório social.

2.3.2.2 Os pós-empiricistas em ação

A vertente pós-empiricista aplica os conceitos de linguagem, argumentação e discurso ao estudo do processo de políticas públicas. De maneira geral, os autores da vertente

¹⁰⁷ O estilo tem a ver com a variação no uso de itens léxicos para se referir aos mesmos objetos. Essa escolha é função do tipo de discurso e do contexto discursivo (falante, perspectiva, audiência etc.). (Van Dijk, 1997)

¹⁰⁸ Para essa vertente, o discurso é um evento social, uma modalidade de ação em forma de texto e de fala, que se manifesta em decisões grupais ou negociações sobre estruturas de crenças. Os discursos seriam formulados coletivamente e serviriam a finalidades locais e institucionais. As falas das pessoas (suas descrições de si mesmas, os estereótipos de categorias sociais, as posições e atitudes) seriam ações públicas que servem a determinadas funções sociais. Em suma, os discursos seriam recursos culturais coletivamente construídos, dos quais as pessoas lançam mão para perseguir seus planos e projetos.

procuram uma posição intermediária entre o *idealismo* e o *realismo* (HOWARTH, op. cit., p. 127-128). Se, por um lado, negam que haja uma realidade extradiscursiva que determina o significado dos objetos, por outro reconhecem que a construção de significados não está contida na mente individual, mas acontece no interior de formações discursivas historicamente situadas.

Fischer (op. cit.) defende uma modalidade de análise de políticas baseada em supostos e categorias analíticas que se distanciam do “paradigma neopositivista, empiricista e tecnocrático” dominante na subdisciplina. Para o autor, a vertente hegemônica sucumbiu ao “fetiche da metodologia”, o que se manifestaria na “obsessão pelo empírico” e na pretensão de produzir análises objetivas e teorias universalmente aplicáveis. As categorias analíticas privilegiadas por Fischer são as de *significado social*, *estórias*, *enquadramentos* e *discursos*. A noção de significado social se refere ao conjunto de imagens e ideias relativo a determinado objeto ou prática que se expressa por meio de símbolos e signos construídos em contextos institucionais e sociais. Apesar de se vincular a valores e ideologias, o significado social não seria redutível a esses conceitos. Para Fischer, a vertente hegemônica dos estudos de políticas subestima a questão do significado, seja porque a considera irrelevante, seja porque carece de instrumental analítico para lidar com ela. A vertente pós-empiricista analisa dois níveis de significado no processo de políticas públicas: as interpretações dos participantes do processo deliberativo e as “interpretações de segunda ordem” dos analistas de políticas.

Segundo Fischer, o processo de políticas públicas visa “criar e controlar sistemas compartilhados de significado social por meio da competição entre discursos” (op. cit., p. 42). Os resultados intangíveis ou simbólicos do processo de políticas públicas seriam tão ou mais importantes quanto os resultados tangíveis, a distribuição de bens e serviços públicos. Em contextos democráticos, as decisões sobre políticas devem ser justificadas, o que obrigaria os atores a tornar explícitos os sistemas de significado nos quais se referenciam. O embate entre sistemas de significado resultaria na tomada de decisões e na formação de convicções entre participantes e observadores do processo deliberativo.

Para Fischer, a política democrática é uma “luta pelo poder por meio de argumentos sobre a melhor *estória* (op. cit., p. 41). Essa categoria analítica corresponde à unidade básica dos discursos, o mecanismo linguístico que cria e mantém a ordem discursiva. É por meio das estórias que os atores atribuem significado a fenômenos sociais e políticos (HAJER, 1995). Há vários tipos de estórias, mas todas têm em comum a estrutura narrativa sequencial (enredos com começo, meio e fim), personagens que desempenham papéis dramáticos estereotipados (protagonistas e antagonistas) e recursos linguísticos que facilitam a comunicação e a persuasão (como metáforas, sinédoques e analogias)¹⁰⁹.

Segundo Fischer, as estórias que se contrapõem no processo de políticas públicas apresentam diferentes relatos das causas dos problemas e dos responsáveis por criá-los e solucioná-los (os “vilões” e os “mocinhos”). Elas defendem (explícita ou implicitamente) determinada forma de ver as coisas e promovem iniciativas de política consistentes com essa visão. Nesse sentido, as estórias naturalizam determinada representação do mundo e prescrevem modelos de comportamento. Elas também funcionam como “atalhos cognitivos” para posicionar atores e práticas institucionais em um dos lados em competição. Para Fischer, a análise das estórias ligadas a um tema de política mostra o que está em jogo e explicita as preferências dos atores.

De acordo com Goffman (1974), a noção de *enquadramento* se refere ao princípio que organiza a atribuição de significado aos objetos e fenômenos sociais. Os enquadramentos seriam quadros interpretativos ou lentes que salientam certos aspectos da realidade e obscurecem outros. Também há autores que falam em *enquadramentos de políticas* (*policy frames*), que corresponderiam às estórias normativas e prescritivas que estabelecem um problema de política e um curso de ação estatal a ele direcionado (SCHOEN e REIN, 1994; REIN e LAWS, 1999). Essas estórias não representariam apenas pontos de vista diferentes sobre os problemas, mas formas concorrentes de definir os “fatos” que motivam a disputa política.

¹⁰⁹ Segundo Iñiguez (2004), os *recursos linguísticos* correspondem ao conjunto de formas linguísticas pertencentes a todos os níveis do idioma à disposição dos falantes (sons, morfemas, palavras, construções sintáticas ou características e estruturas semânticas, processos de inferência etc.).

Segundo Gusfield (1981) e Hoffman (1995), o *conflito de enquadramentos (frame conflict)* é o cerne da deliberação sobre políticas. Os participantes desse processo lutariam para conquistar o direito de estabelecer “como as coisas são”, pois essa conquista lhes daria acesso a benefícios materiais e simbólicos. Contudo, os enquadramentos são constantemente redefinidos no processo de políticas públicas, dado que o posicionamento dos atores varia em função do contexto institucional, político e social relacionado ao tema de política. Mudanças nesse contexto oferecem a eles a oportunidade (ou a necessidade), de encontrar novas maneiras de “enquadrar” esses temas.

Fischer (op. cit.) tem resistências em relação à noção de *ideias*. Ele prefere substituí-la pela noção de *discurso*, que seria mais consistente com os supostos e objetivos da análise política pós-empiricista. O autor distingue as duas noções da seguinte forma:

It is also important to recognize that, while ideas fit into an overarching category of 'mind', discourse pertains to the category of language. (...). The shift to discourse involves a transfer of ideas out of the context of mind to the context of language. Although the focus of most policy theorists on ideas moves – intentionally or unintentionally – beyond an empirical-analytical focus (as either apprehension of sense data or logical deduction), it still problematically tends to preserve the Kantian possibility of the 'individual mind' and the view that ideas and actions originate with individuals (a position known as “methodological individualism”). For the discursive turn, in contrast, language and ideas are irreducible to the individual. (FISCHER, op. cit., p. 41, grifos nossos).

Para Fischer, as ideias não são recursos ou atributos dos atores, são significados discursivos intersubjetivos que não devem ser vistos como “propriedade” de nenhum ator em particular¹¹⁰. Porém, mesmo nesse sentido, o conceito de ideias seria menos apropriado do que o de discurso para o estudo das políticas. Segundo o autor, a noção de discurso problematiza aspectos do processo de políticas públicas protegidos sob o “mito do dado” e explicita a arbitrariedade dos supostos sobre o mundo empírico nos quais esse processo se baseia. Para a vertente pós-empiricista, os discursos são, ao mesmo tempo, o objeto e o principal instrumento das disputas sobre políticas.

¹¹⁰ O autor salienta, ainda, que o foco no discurso implica ver interpretações e significados como *elementos constitutivos* dos sistemas sociais e práticas institucionais, em vez de fatores externos que os afetam “de fora”, como para os neopositivistas. Nesse sentido, a ação política seria constituída por discursos hegemônicos (cristalizados em instituições) ou minoritários (FISCHER, op. cit., p. 44-45).

Fischer salienta, ainda, que os discursos expressam e reproduzem sistemas e práticas sociais de poder¹¹¹. Eles “suprem a sociedade com as estórias que servem como modelos positivos e negativos de comportamento”, contribuindo para “normalizar” o pensamento da sociedade em um dado período. Os discursos funcionariam como “estruturas sócio-linguísticas profundas” que organizam a compreensão da realidade. Nesse sentido, eles teriam *poder formativo* e *constitutivo*, pois estabelecem os princípios básicos da organização social e os significados que permeiam as interações em um sistema sócio-cultural. (op. cit., p. 74).

Uma evidência do poder constitutivo dos discursos seria seu papel na constituição dos atores sociais e políticos “por meio de práticas discursivas que delimitam fronteiras provisórias entre segmentos sociais” (FISCHER, op. cit., p. 83)¹¹². Para o autor, o conceito de *coalizões de discurso* de Hajer (1995)¹¹³ seria o mais adequado para descrever os grupos que atuam no processo de políticas públicas, os quais são formados com base no compartilhamento de estórias ou narrativas. Essas estórias reuniriam fatos e valores, ou seja, misturariam elementos cognitivos, normativos, estéticos e afetivos, o que as tornaria inerentemente ambíguas, sujeitas a múltiplas interpretações. A ambiguidade das estórias explica porque as coalizões de discurso são inclusivas e flexíveis, o que facilitaria sua atuação em um ambiente complexo e instável como o do Estado (HAJER, op. cit., p. 105).

Fischer (op. cit.) critica as abordagens neopositivistas centradas na noção de autointeresse e na noção de ideias, e, mais sutilmente, também critica as abordagens pós-empiricistas centradas na noção de ideias. Para ele, o conceito de discurso é mais apropriado para investigar os significados sociais que estruturam o processo de políticas públicas, pois, ao contrário do conceito de ideias, ele facilita a ruptura com o suposto do individualismo

¹¹¹ Fischer se baseia no conceito foucaultiano de *práticas discursivas*, interpretações amplamente aceitas dos fenômenos físicos e sociais que produzem e sancionam comportamentos. Os discursos seriam uma modalidade de prática discursiva, o que os tornaria manifestações do poder disperso nas relações sociais (op. cit., p. 73).

¹¹² Essa perspectiva se opõe à das vertentes que atribuem maior peso às estruturas e à ideologia na constituição dos sujeitos sociais, como salienta Howarth (1995, p. 121-124).

¹¹³ Esse conceito se contrapõe às *coalizões de advocacia* de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), que representaria a visão neopositivista sobre os grupos no processo de políticas públicas.

metodológico. Dessa forma, Fischer reitera a centralidade da linguagem e da argumentação no processo de políticas públicas.

Fischer salienta, ainda, que as análises pós-empiricistas não devem separar a *dimensão simbólica* da *dimensão instrumental* das políticas. A vertente hegemônica da subdisciplina considera que as políticas consistem em iniciativas concretas para resolver problemas reais. A vertente pós-empiricista/interpretivista não nega a materialidade das políticas, apenas lembra que elas também são entidades simbólicas. Seguindo essa orientação, Majone (1989) investiga os *recursos dialógicos* (evidências e categorias retóricas) empregados pelos atores para defender alternativas de política. Para ele, esses atores são “produtores de argumentos”: quanto mais convincentes esses argumentos forem, mais chances os atores têm de alcançar seus objetivos¹¹⁴.

Yanow (1996) pratica uma modalidade de análise interpretivista que compara o processo de políticas públicas a um *canal de comunicação*, no qual atores (emissores) elaboram mensagens (políticas) para determinadas audiências (receptores), que as interpretam a partir de seus quadros de referência. As políticas seriam *textos* produzidos por meio de processos interpretativos contínuos. Além de instrumentos para solucionar problemas, elas seriam atos ou eventos que expressam valores, visões de mundo e identidades. O significado das políticas definiria seu funcionamento como mecanismos distributivos¹¹⁵.

A modalidade de análise de políticas proposta por Stone (2002) se fundamenta na crítica ao *projeto de racionalidade* da subdisciplina¹¹⁶, baseado em um *modelo de raciocínio*

¹¹⁴ Para Majone, a análise política tradicional, que ele chama de *decisionista*, subestima a importância da comunicação e da persuasão na formulação e implementação das políticas. O suposto do decisor unitário e a visão instrumental do processo decisório seriam suas principais limitações (op. cit., p. 15-20).

¹¹⁵ Yanow (op.cit.) acredita que os significados das políticas são criados por meio da interação entre atores e *artefatos* (linguagens, objetos, práticas e textos) no contexto organizacional e social. Por isso, ela privilegia o processo de implementação, pois o significado original das políticas pode ser drasticamente modificado nessa fase. A unidade de análise da autora são as diversas *comunidades interpretativas* (ou *culturas*) das *organizações*, grupos mais ou menos coesos e estáveis que compartilham símbolos, significados, linguagens e práticas. Esses grupos disputariam a prerrogativa de definir, pelo menos temporariamente, o significado de determinada iniciativa.

¹¹⁶ Segundo a autora, o objetivo desse projeto, levado adiante pela Ciência Política norte-americana do pós-guerras, seria resgatar as *políticas* (*policies*) das irracionalidades da *política* (*politics*), por meio de métodos

(modelo do ator racional), um *modelo de sociedade* (mercado) e um *modelo do processo de políticas públicas* (objetivista, racionalista e tecnocrático). A vertente neopositivista da disciplina assume que uma política bem formulada tem significados “objetivos”¹¹⁷; Stone sustenta que o significado das políticas nunca é literal ou autoevidente, dada sua ambiguidade constitutiva.

Para a autora, a deliberação sobre políticas se baseia em processos de representação simbólica. Um símbolo é uma coisa que representa outra, e seu significado depende de interpretação, ou seja, não é intrínseco ao símbolo, mas criado por aqueles que o utilizam. Além disso, o vínculo entre significantes e significados é precário e contingente, podendo haver sucessivos processos de *mudança semântica*¹¹⁸ por meio dos quais se formam precipitados de significados relativos a determinado significante. Stone conclui que o mesmo significante pode ser interpretado de diferentes formas no processo de políticas públicas, e que todas essas interpretações são igualmente plausíveis.

Essa constatação a leva a propor a noção de *paradoxo*, que se refere à coexistência no processo de políticas públicas de significados mutuamente excludentes pela lógica formal. O conceito hegemônico de racionalidade exclui esses paradoxos do campo de visão do analista, pois os apresenta como distorções que podem e devem ser corrigidas, postura que Stone considera tendenciosa e equivocada. Com base na noção de paradoxo, ela propõe o *modelo de raciocínio metafórico*, segundo o qual os indivíduos utilizam metáforas e analogias para processar informações e comunicar significados. A autora parte do suposto de que a cognição humana funciona pela categorização e interpretação. Ela enfatiza, ainda, que o raciocínio metafórico tem sentido estratégico, pois envolve objetivos de caráter político e metapolítico: persuadir os interlocutores sobre o tema em discussão e apresentar diferentes visões da disputa política e das regras para a resolução de conflitos. Nesse sentido, as disputas políticas seriam *conflitos de metáforas*.

“científicos” de formulação e implementação de iniciativas estatais. Para a autora, a aplicação da TER ao estudo das políticas públicas representaria o auge do projeto de racionalidade.

¹¹⁷ Stone (op. cit.) também discorda da premissa, aceita por boa parte da literatura da subdisciplina, de que as iniciativas estatais fracassam porque não são elaboradas de acordo com as “boas práticas” da área. Essa premissa depende da crença na existência de regras universais para a produção de políticas, da qual Stone não compartilha.

¹¹⁸ Sobre esse conceito, ver Shore e Wright (1997)

Stone também propõe a substituição do modelo da sociedade como mercado pelo *modelo da comunidade (pólis)*. A pólis seria um conjunto de *comunidades políticas*¹¹⁹, definidas como grupos de pessoas que vivem sob as mesmas regras e *estruturas de governança* e que teriam objetivos distintos dos objetivos de seus membros individuais. Stone rompe com a perspectiva individualista ao salientar que os membros da pólis se inserem em complexas teias sociais e unidos por relações de associação, dependência e lealdade, baseadas em costumes e normas formais e informais¹²⁰. As pessoas estariam ligadas por laços emocionais e tradições, e fariam parte de grupos compulsórios e voluntários.

Para Stone, o interesse público representa para a pólis o mesmo que o autointeresse representa para o mercado. Ela coloca esse conceito no centro da disputa política, pois acredita que o significado atribuído ao interesse público em cada conjuntura tem impacto na distribuição de recursos materiais e simbólicos. Por isso, o conceito de interesse público seria sempre uma construção social provisória. Além disso, as concepções de autointeresse e de interesse público seriam intimamente relacionadas, apesar de frequentemente entrarem em rota de colisão¹²¹.

Stone entende as políticas como modos de regulação social que estabelecem fronteiras e prescrevem comportamentos. Por isso, o processo de políticas públicas diria respeito menos à resolução de problemas do que à formação de grupos que pretendem alcançar propósitos políticos. Para a autora (op.cit., p. 34), esse processo pode ser definido como uma “luta sobre ideias, por ideias e com ideias”, sendo as ideias entendidas como “coleções de argumentos construídos na comunidade política a favor de diferentes maneiras de ver o mundo.” A vertente neopositivista não reconheceria a importância das ideias:

¹¹⁹ As comunidades políticas podem conter diversas *comunidades culturais*, grupos de pessoas que compartilham um referencial cultural e definem sua identidade a partir de uma língua, história e tradições comuns (STONE, op. cit., cap. 1).

¹²⁰ A *influência, a cooperação e a lealdade* seriam forças que estabelecem vínculos entre os indivíduos e a comunidade em que vivem e contribuem para a constituição dos grupos sociais e políticos.

¹²¹ *“This is not to deny that politics also includes people pursuing their self-interest. But there is no society on Earth in which people are allowed to do that blatantly and exclusively, so that even if we only want to understand how people pursue their self-interest, we need to understand how conceptions of the public interest shape and constrain people’s strategies for pursuing their own interests.”* (STONE, op. cit., p. 22, grifos nossos).

The production model (stages model) fails to capture what I see as the essence of policy making in political communities: the struggle over ideas. Ideas are a medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money and guns. Shared meanings motivate people to action and meld individual striving into collective action. Ideas are at the center of political conflict. Policy making, in turn, is a constant struggle over the criteria for classification, the boundaries of categories, and the definition of ideals that guide the way people behave. (STONE, op. cit., p. 11, grifos nossos).

Como os demais pós-empiricistas, Stone acredita que o processo de políticas públicas consiste na disputa pela definição de significados sociais. Isso explica porque a linguagem, o discurso, a retórica e persuasão são conceitos centrais na modalidade análise de políticas praticada pela autora. Os lados em conflito criariam diferentes *representações* (*portrayals*) da disputa política (o que está em jogo, quem é afetado e como) e buscariam convencer seus interlocutores da legitimidade de suas posições. Para ela, os analistas de políticas devem ser capazes de elucidar esses “conflitos de metáforas e analogias.”

A disputa de representações ocorre por meio do embate entre *argumentos sobre políticas*, que a autora subdivide em três dimensões: *objetivos*, *problemas* e *soluções*. Os objetivos dizem respeito a ideias que expressam valores da vida comunitária, como *equidade*, *eficiência*, *segurança* e *liberdade*. Mesmo que haja consenso aparente sobre tais valores, seu significado concreto será sempre objeto de disputas acirradas. Além de se referir a aspirações sobre a vida em sociedade, tais valores sociais básicos servem como padrões para a avaliação das políticas.

O conceito de problemas tem a ver com a distância entre o *status quo* e tais objetivos e valores. As formas de definição de problemas nos argumentos sobre políticas variam de acordo com a linguagem e o mecanismo de interpretação utilizado. Stone identifica as seguintes linguagens: *símbolos*, *números*, *estórias causais*, *interesses* e *decisões*. As soluções seriam “resoluções temporárias do conflito de interpretações” materializadas nas políticas públicas, vistas por Stone como intervenções na realidade social, ou seja, tentativas deliberadas de mudar comportamentos ou alterar o *status quo* (op. cit., p. 12). Os instrumentos utilizados nesses projetos de engenharia social são *sistemas de indução*, *regras*, *fatos*, *direitos* e *poderes*. A Introdução deste trabalho apresentou detalhadamente

as linguagens para definição de problemas e os instrumentos de política mencionados por Stone.

2.3.3 Neopositivistas e pós-empiricistas: ideias, discursos e interesses

Esta seção examinou a vertente neopositivista e pós-empiricista das abordagens baseadas nas ideias. Na verdade, como mostra o Quadro 7, a maioria dos autores pós-empiricistas substitui a noção de ideias pela de discurso, ao investigar a dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Esta seção compara os autores filiados às duas vertentes, procurando identificar a potencial contribuição de cada perspectiva para a investigação em foco.

O Quadro 7 evidencia que neopositivistas e pós-empiricistas têm pouco em comum, confirmando a tese de Drysek e Bobrow (1987) sobre o nexo entre supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos e modalidades de análise de políticas, dado que esses supostos direcionam a escolha da matriz teórica, da unidade de análise e das categorias analíticas centrais¹²². Autores identificados com vertentes opostas também tendem a atribuir significados distintos a categorias analíticas nominalmente iguais, o que também pode acontecer entre autores da mesma vertente, como se verá adiante.

John (op. cit.) é incisivo em suas críticas à vertente pós-positivista. Para ele, ao entender o processo de políticas públicas como uma “disputa entre discursos”, essa vertente transforma as próprias políticas em formas discursivas, o que evidencia a sobrevalorização das ideias nesse referencial analítico (op. cit., p. 157). Contudo, John reconhece que os autores da vertente assumem posições mais ou menos radicais. Stone (op. cit.), por exemplo, praticaria uma “forma moderada de construtivismo social”, pois, apesar de acreditar que “as ideias criam a política”, reconheceria que as “relações sociais de poder” limitam a autonomia dessa variável na conformação das decisões. Por outro lado, Yanow (op. cit.) e Fischer (op. cit.) teriam levado ao extremo o papel da linguagem no processo de

¹²² As modalidades de análise são constituídas a partir da combinação entre um tipo de *teoria do conhecimento* e um *quadro de referência analítico* consistente com tal teoria (BOBROW e DRYSEK, op. cit.).

políticas públicas ao sugerir que ideias articuladas em discursos atuariam como “fatores causais independentes”. Para John, isso seria o mesmo que dizer que os sistemas de ideias influenciam mais o comportamento dos atores do que o autointeresse¹²³.

¹²³ John acusa Yanow de defender a versão pós-positivista mais radical: a autora teria transformado a própria noção de política em discurso e reduzido o processo de políticas públicas à construção de sistemas de significado. Nesse sentido, a formulação e implementação das políticas equivaleria à “manufatura de símbolos” (nomes dos programas, rituais, estrutura organizacional, decoração dos prédios etc), uma vez que Yanow não menciona nenhum dos condicionantes ou consequências materiais desse processo. John entende que, sob esse prisma, “as noções de causa e efeito desaparecem e tudo se torna interpretação.” (op. cit., p. 158).

Quadro 7 - Vertente neopositivista e pós-empiricista dos estudos de políticas

Aspectos	John	Fischer	Majone	Yanow	Stone
Supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos	Realismo Neopositivista	Realismo + idealismo Pós-empiricista	Realismo + idealismo Pós-empiricista	Realismo + idealismo Pós-empiricista	Realismo + idealismo Pós-empiricista
Abordagem	Teoria evolucionária	Análise política interpretativa	Análise de categorias retóricas	Etnografia das organizações	Análise dos argumentos sobre políticas
Foco do debate teórico	Vertente hegemônica e vertente pós-empiricista da subdisciplina de políticas públicas	Análise política positivista, empiricista e tecnocrática	Abordagem <i>decisionista</i> do processo de políticas públicas	Análise política literal e instrumental	<i>Projeto de racionalidade</i> da vertente hegemônica dos estudos de políticas públicas
Categorias analíticas centrais	Causas da ação política (interesses e ideias) Constrangimentos da ação política (padrões associativos, instituições e variáveis socioeconômicas)	Significado social Narrativas/estórias Enquadramentos Discurso	Recursos dialógicos (evidências e categorias retóricas)	Significados contextuais das políticas Símbolos Metáforas organizacionais	Significados compartilhados Paradoxos de políticas Argumentos sobre políticas (objetivos, problemas e soluções) Metáforas/analogias Idéias
Modelo de ação	Atores autointeressados, calculistas e estrategicamente orientados	Atores estrategicamente orientados	Atores como “produtores de argumentos”	Atores com raciocínio metafórico	Atores estrategicamente orientados, motivados pelo autointeresse e interesse público

Aspectos	John	Fischer	Majone	Yanow	Stone
Concepção de políticas públicas	Instrumental Formuladas e implementadas via escolhas ou decisões	Intervenções estratégicas e instrumentos de competição simbólica.; Modalidade de ação social baseada em significados construídos via linguagem	Simbólica e substantiva	Simbólica e substantiva Atos ou eventos expressivos, distributivos e instrumentais	Simbólica e substantiva Modalidade de ação social e instrumento de regulação social
Visão do processo de políticas públicas	Luta política para materializar ideias e transformá-las em interesses	Competição entre discursos para criar e controlar sistemas de significados sociais compartilhados	Debate e argumentação para realização de julgamentos morais e escolhas de políticas	Canal de comunicação que viabiliza a criação, transmissão e interpretação de significados;	Disputa pela definição de significados sociais (critérios de classificação, fronteiras de categorias) Conflito de metáforas e analogias
Unidade de análise	Atores individuais (individualismo metodológico)	Coalizões de política/coalizões de discurso	Grupos	Comunidades interpretativas ou comunidades simbólicas das organizações	Grupos e organizações formados via influência, cooperação e lealdade
Foco nas ideias ou no discurso	Ideias	Discurso	Discurso	Discurso	Ideias
Conceito de ideias	Produto de processos cognitivos e valorativos Recurso de atores individuais	Crenças sobre o mundo empírico (relações causais) e crenças normativas (aspectos morais) Significados discursivos intersubjetivos	Não menciona	Não menciona	Coleção de argumentos construídos na comunidade política a favor de diferentes maneiras de ver o mundo

Aspectos	John	Fischer	Majone	Yanow	Stone
Relação ideias e interesses	Subordinação das ideias aos interesses	Articulação de ideias e interesses nos discursos	Não menciona	Não menciona	Articulação de ideias e interesses nos argumentos sobre políticas

Fonte: elaborada pelo autor.

A comparação entre autores pós-empiricistas evidencia alguns aspectos interessantes. Evidentemente, eles têm muito em comum, como a perspectiva construtivista sobre o conhecimento social, o reconhecimento do caráter político da análise de políticas e a crença de que a linguagem, a argumentação e a persuasão constituem o centro do processo de políticas públicas. Esses autores também fazem praticamente as mesmas críticas à abordagem neopositivista. Todos atacam o modelo do ator racional e elegem os grupos como unidade de análise, o que os distancia do individualismo metodológico, além de entenderem que os grupos são formados a partir de valores e crenças comuns.

No entanto, os autores pós-empiricistas recorrem a diferentes conceitos para caracterizar esses grupos: Fischer usa o conceito de *coalizões de discurso* de Hajer (op. cit.), Yanow, o de *comunidades interpretativas* ou *comunidades simbólicas* das organizações, e Stone, o de *comunidades de políticas* ou *comunidades de pensamento*. Yanow e Stone substituem o termo “coalizões”, típico do paradigma dominante da Ciência Política, pelo termo “comunidade” para explicitar seu afastamento do modelo da sociedade como mercado e enfatizar o caráter coletivo dos objetivos perseguidos por tais grupos.

Aparentemente, os pós-empiricistas utilizam as mesmas categorias analíticas, como *significado social*, *enquadramentos*, *discursos*, *argumentos*, *estórias* e *ideias*. No entanto, cabe indagar se eles as empregam de forma semelhante. Para Fischer, os enquadramentos são a categoria analítica de maior alcance, pois é a partir desses quadros de referência que os discursos, argumentos e ideias que se manifestam no processo de políticas públicas são construídos. Em seguida viriam os discursos, entendidos como subsistemas de significado, cujo confronto cria sistemas de significado social mais abrangentes. No cotidiano da interação social, os discursos se manifestariam por meio do embate entre os argumentos dos atores. As estórias seriam um tipo de argumento. As ideias, entendidas como “crenças empíricas e normativas”, seriam as unidades básicas dos argumentos, mas Fischer propõe o abandono desse conceito para evitar interpretações que associam as ideias a construtos cognitivos individuais.

Stone usa as mesmas categorias analíticas de forma significativamente distinta: as ideias seriam o todo no qual os argumentos estão contidos. A autora usa o termo “ideias” no mesmo sentido que Fischer usa o termo “discurso”, definindo-as como “coleções de argumentos a favor de diferentes maneiras de ver o mundo”. O processo de políticas públicas seria “uma luta sobre, com e por ideias”, cuja principal manifestação seria um “conflito de metáforas”. Stone afirma, ainda, que é em função das ideias que fronteiras entre segmentos sociais são traçadas e sujeitos sociais e políticos são constituídos.

Na visão da autora, os argumentos sobre políticas se referem a objetivos, problemas e soluções. As histórias ou narrativas seriam uma das linguagens empregadas para definir os problemas de política. Além disso, a autora não emprega o conceito de enquadramento da mesma forma que Fischer. Ela o associa à “forma, fonte, meio e *timing* de apresentação das informações na pólis” que influencia a formação das preferências individuais. Ao contrário de Fischer, Stone não usa o termo no sentido de visão de mundo ou meta-sistema de significado. O quadro abaixo facilita a visualização das hierarquias de categorias analíticas de Stone e Fischer:

Quadro 8 - Hierarquia de categorias analíticas em Fischer (2003) e Stone (2002)

Fischer	Stone
Enquadramentos	Ideias
Discursos	Argumentos (objetivos, problemas e soluções)
Argumentos (estórias ou narrativas)	Estórias
Idéias	Enquadramentos

Fonte: elaboração do autor.

Para concluir esta seção, cabem algumas considerações sobre a maneira como as vertentes neopositivista e pós-empiricista abordam a relação entre ideias e interesses. John (op. cit.) defende a incorporação das ideias aos modelos multidimensionais do processo de políticas públicas e, à primeira vista, nega a dominância dos interesses sobre

elas¹²⁴. No entanto, é evidente que o autor não atribui a mesma importância aos dois conceitos. A adesão ao modelo do ator racional o leva a considerar os interesses individuais a “causa primária” da ação social, o que implica subordinar as ideias a eles.

A posição da vertente pós-empiricista sobre a relação entre ideias e interesses é mais ambígua. De um lado, afirma-se a inconveniência de dissociar esses dois conceitos na análise das políticas; de outro, salienta-se que as ideias são “fatores causais preponderantes” na explicação do processo de políticas públicas, como mostram os trechos abaixo:

Both of these positions, the idealist and materialist, are exaggerations; the task is to find an appropriate balance between them. Indeed, ideas can have a causal influence, but seldom they can be altogether divorced from material interests or institutional processes. (FISCHER, op. cit., p. 24, grifos nossos).

Particular policies come into existence because people have beliefs about what they take to be the right course of action and struggle to influence and shape decisions in the light of them. Over and above the effects of political institutions and interests on policy, the political advocacy of ideas and beliefs is seen as a causal factor. This is especially the case when it comes to explaining policy stability and change. (FISCHER, op. cit., p. 25-26, grifos nossos).

A vertente pós-empiricista certamente atribui papel central às ideias (ou aos discursos) no processo de políticas públicas. Contudo, nem todos os autores dessa vertente as consideram fatores causais independentes, até porque, de modo geral, eles não se propõem a elaborar modelos que expliquem em sentido forte o processo de políticas públicas, ao contrário do que alega John. O mais importante nesse caso é o reconhecimento de que ideias e interesses não devem ser tratados como conceitos mutuamente excludentes. Stone (op. cit.) salienta esse ponto ao declarar que a “oposição entre razão e interesses *versus* paixão e ideias” dificulta o entendimento da ação social e do processo de políticas públicas.

Os supostos epistemológicos e teóricos da vertente neopositivista da subdisciplina e o modelo do ator racional criam obstáculos quase intransponíveis para a investigação da

¹²⁴ “*The way in which the actor conceive of their interests is affected by ideas. Further, if ideas shape the empirical world in some way, the actor’s actual interests are shaped by what is created. There is an everlasting interplay between ideas and interests. Neither necessarily dominates.*” (John, op. cit., p. 154, grifos nossos)

dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Primeiro, devido ao imperativo de separar causas e efeitos dos fenômenos sociais. Para os neopositivistas, a noção de que as ideias “constroem” o mundo empírico é inaceitável, porque tal noção as torna efeito e causa ao mesmo tempo (JOHN, op. cit., p. 166). Se o mundo empírico é o *explanandum*, o objeto da investigação científica, as ideias devem ser o *explanans*, ou seja, uma das causas que concorrem para a produção dos efeitos estudados.

Por outro lado, a necessidade de tratar ideias e interesses como variáveis causais distintas dificulta o reconhecimento da relação entre esses conceitos. Inspirado na noção de *eventos físicos e mentais* de Nicholson (1996), John distingue duas dimensões no processo de políticas públicas: a *dimensão do poder*, ligada aos interesses dos atores, e a *dimensão simbólica*, ligada às ideias às quais eles recorrem para definir ou justificar suas ações autointeressadas. Evidentemente, o autor considera a primeira dimensão mais importante do que a segunda. Como mencionado anteriormente, o poder é um fenômeno substantivo e simbólico, o que implica que relações de força, relações de sentido e sistemas de dominação não devem ser analisados separadamente.

A vertente pós-empiricista da subdisciplina tem mais potencial no que refere à investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas. A modalidade de análise de Stone (op. cit.), em particular, parece bastante promissora. A noção de *paradoxo* de políticas permite problematizar o modelo de ação social da vertente hegemônica, e o conceito de *argumentos* sobre políticas pode ser um instrumento valioso para a descoberta dos significados sociais associados às políticas, relativos a valores (objetivos), estratégias de construção da facticidade (problemas) e modalidades de atuação estatal (soluções). No entanto, há indícios de que Stone não rompe completamente com a vertente hegemônica da análise de políticas. Como ela mesma admite, os termos “objetivos, problemas e soluções” são típicos da lógica de resolução de problemas da subdisciplina. Além disso, a ênfase nas ideias e o desinteresse em discutir a relação dessa noção com a de discurso sugerem que a autora não se identifica completamente com a vertente pós-empiricista. Não é por acaso que John (op. cit.) a classifica na variante menos radical dessa vertente.

2.3.4 A perspectiva antropológica sobre o Estado, a política e o processo de políticas públicas.

De acordo com Yang (2005), os estudos antropológicos contemporâneos superaram perspectivas anacrônicas sobre o Estado, que deixou de ser visto como “dado” ou como “estágio da evolução cultural e política da sociedade”. Por outro lado, a recuperação do interesse pelo Estado¹²⁵ indicaria que os cientistas sociais não acreditam mais que utilização dessa categoria analítica leva automaticamente à aceitação da ideologia estatal¹²⁶. Como salienta Bourdieu (1999), estudar o Estado não é o mesmo que sucumbir ao *pensamento do Estado*¹²⁷. De forma consistente com esse ponto de vista, a Antropologia situa a fenômeno da política além das instituições e estruturas estatais; desafia a visão tradicional sobre o Estado; investiga o processo de construção de fronteiras e diferenças sociais, e questiona a visão instrumental da política e das políticas.

A Antropologia da Política¹²⁸ defende uma abordagem desmistificadora do Estado, que implica em deixar de tratá-lo como entidade, sistema ou aparato “naturalizado”, e passar a vê-lo como construção histórica e contingente (YANG, 2005; Scott, 1998)¹²⁹. Trouillot (2001), por exemplo, define o Estado como um *processo* cuja materialidade reside menos em instituições e mais em relações que criam novos espaços para o exercício do poder¹³⁰. Sob esse prisma, o estudo etnográfico do Estado deve identificar “os múltiplos locais onde

¹²⁵ Na última década, a preocupação antropológica com o Estado, influenciada por Gramsci (1971) e Foucault (1977, 1982, 1991), teria se voltado a relação entre hegemonia e resistência, o exercício do poder de mando pelo Estado, a racionalidade política e a governabilidade e produção dos efeitos estatais (YANG, op. cit.).

¹²⁶ No campo da Antropologia, a imagem do Estado como “mistificador” foi defendida por Radcliffe-Brown, e, no campo da Sociologia, por Marx e Weber, que teriam salientado o caráter instrumental do Estado para alcançar legitimidade e operacionalizar e ocultar a sujeição política (YANG, op. cit.).

¹²⁷ O analista precisa estar ciente de que o Estado tem o poder de produzir e impor categorias de pensamento que não devem ser aplicadas irrefletidamente às coisas do mundo social, inclusive o próprio Estado. De acordo com o autor, o “Estado e o pensamento do Estado devem ser submetidos a uma *dúvida hiperbólica*.” (BOURDIEU, 1999, p. 53).

¹²⁸ Para um balanço da Antropologia Política e da Antropologia da Política, ver CADERNOS DO NUAP (1998)

¹²⁹ Como enfatiza Souza Lima (2002), a “ideia do monopólio da violência legítima não dá conta de uma análise das relações de poder capaz de recuperar a dimensão da representação no sentido performático e figurativo da administração pública.” (p. 12).

¹³⁰ O autor afirma que suas referências para a elaboração desta definição de Estado foram Gramsci, Poulantzas e Althusser (TROUILLOT, op. cit., p. 126-128)

os processos e práticas estatais podem ser reconhecidos por meio de seus *efeitos*¹³¹” (op. cit. p. 126).

A Antropologia da Política também se refere ao Estado *como lócus de produção cultural e simbólica*, enfatizando o papel dessa instituição na moldagem das comunidades locais (FERGUSON e GUPTA, 2002). O Estado também pode ser definido como *produto* desse processo. Para Abrams (1988), o Estado é uma *representação coletiva* das sociedades capitalistas; para Bartelson, (2001), o Estado deve ser entendido como *categoria analítica central* para a estruturação do discurso político moderno. Finalmente, o Estado ainda tem sido tratado como *objeto* da interpretação cultural dos grupos sociais, perspectiva que inverte a *abordagem descendente (top-down)* e enfoca a construção cotidiana do Estado por meio da imaginação e das práticas de pessoas comuns (FERGUSON e GUPTA, op. cit.).

Shore e Wright (1997), por outro lado, preferem trabalhar com o conceito de *políticas públicas*, em vez do conceito de Estado, pois acreditam que elas são instrumentos centrais na organização das sociedades contemporâneas. As políticas seriam emanações do poder do Estado moderno que afetariam praticamente todas as áreas da vida social. Mesmo assim, segundo os autores, é difícil definir exatamente em que elas consistem. Apesar da multiplicidade de suas manifestações concretas (leis, documentos, bens e serviços públicos etc.), as políticas representariam um todo coerente apenas no nível do discurso.

A visão instrumental das políticas as apresenta como instrumentos técnicos e racionais para resolver problemas. Nessa acepção, a política seria um *modo de regulação social*, no qual a retórica da universalidade dos fins e da neutralidade dos meios se presta a uma função legitimadora. Segundo Shore e Wright, a Antropologia da Política busca criticar esse *projeto de racionalidade* ao explicitar as ambiguidades do processo de políticas

¹³¹ O autor identifica quatro tipos de efeitos produzidos pelo Estado ou por instituições que funcionam como *equivalentes funcionais do Estado (statelike institutions)*: o *efeito de isolamento*, o *efeito de identificação*, o *efeito de legibilidade* e o *efeito de espacialização* (TROUILLOT, op. cit. p. 131-133). O efeito de legibilidade também foi descrito por Scott (1999), que o associa ao grau de racionalização e padronização que o Estado consegue imprimir às populações e ao meio ambiente e à sua capacidade de intervenção na realidade social.

públicas. De acordo com os autores, as políticas são fenômenos antropológicos, podendo ser lidas como *textos culturais, mecanismos classificatórios, narrativas, instrumentos retóricos ou formações discursivas*. Elas seriam *atos sociais totais*, pois codificam normas, valores e articulam princípios organizadores fundamentais da sociedade; além disso, as políticas seriam *símbolos dominantes*, chaves analíticas para a compreensão do sistema cultural e de seus elementos subjacentes (op. cit., p. 7).

Segundo Shore e Wright, a Antropologia da Política aborda as políticas públicas como *linguagem, discurso e poder*. A primeira vertente examina as representações e concepções constitutivas da política, entendida como princípio de diferenciação social entre grupos, territórios e temporalidades, além de se ocupar do discurso e dos instrumentos retóricos usados para persuadir e controlar audiências. Essa abordagem colocaria em evidência fenômenos como as *mudanças semânticas (major semantic shifts)*¹³² e conceitos como o de *metáforas mobilizadoras*¹³³. A vertente do discurso e do poder estariam intimamente relacionadas, dado que o discurso sobre a política contribuiria para seu funcionamento como instrumento de *governança*¹³⁴, influenciando a construção de subjetividades e moldando padrões de conduta e relacionamento social¹³⁵.

¹³² As mudanças semânticas correspondem a alterações significativas nos usos e significados de algumas palavras-chave que ocorrem quando novos discursos estão sendo formulados. Tais alterações seriam resultado de lutas travadas simultaneamente em diferentes *loci* (governo, parlamento, opinião pública, entre outros). Os novos significados dessas palavras se superpõem aos anteriores (SHORE e WRIGHT, op. cit.)

¹³³ Quando determinados significados alcançam amplo apoio político e popular, surgem metáforas mobilizadoras: *"Mobilizing metaphors become the centre of a cluster of keywords whose meaning extend and shift while previous associations with other words are dropped. Their mobilizing effect lies in their capacity to connect with, and appropriate, the positive meanings and legitimacy derived from other key symbols of government such as 'nation', 'country', 'democracy', 'public interest' and 'the rule of law'.* (WRIGHT, 1993, citado por SHORE e WRIGHT, op. cit., p. 20)

¹³⁴ Shore e Wright (1997) definem a governança como "processos complexos por meio dos quais as políticas não apenas impõem condições "de fora e de cima", mas influenciam as normas de conduta das pessoas para que elas contribuam, não necessariamente de forma consciente, para um modelo governamental de ordem social (op. cit., p. 6).

¹³⁵ A noção de *tecnologia política* de Foucault (op.cit.) aponta na mesma direção, ao sugerir que a efetividade do Estado depende tanto de processos externos de sujeição, quanto de processos de subjetificação, que criam cidadãos ajustados ao modelo dominante de sociedade. Tais processos envolvem a objetificação da política e dos sujeitos da política, por meio da qual ela adquire legitimidade e os sujeitos se tornam simples alvos da ação estatal.

2.3.5 Como abordar a dimensão simbólica do processo de políticas públicas

O objetivo deste capítulo era apresentar o referencial teórico desta tese. Após uma breve caracterização da vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas, diversos temas relacionados ao objeto de investigação deste trabalho foram discutidos sob um enfoque interdisciplinar, como a *relação entre indivíduo e sociedade, os modelos de ação social e política, o papel dos grupos e o domínio do simbólico*. Em seguida, as vertentes *neopositivista e pós-empiricista* dos estudos de políticas foram comparadas e a perspectiva antropológica sobre o assunto foi apresentada. Este exercício permitiu chegar a algumas conclusões preliminares.

O exame da literatura da vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas permitiu identificar as seguintes posturas diante das *ideias: descaso, subvalorização, reducionismo, ecletismo, sobressistematização e sobrevalorização*. O descaso em relação às ideias é típico das vertentes que consideram sua influência nula ou autoevidente; a subvalorização caracteriza as vertentes para as quais as ideias não têm papel significativo diante de fatores como: interesses, grupos, instituições e variáveis socioeconômicas. Nos dois casos, não haveria nada de relevante a investigar sobre o assunto.

A postura reducionista reconhece a importância das ideias, mas restringe o termo a uma de suas acepções, como a noção de *ideologia* ou a noção de *conhecimento*. A postura eclética associa as ideias a “uma grande variedade de processos cognitivos” que se referem a “valores, elementos expressivos, marcas identitárias, ideologias ou crenças pontuais sobre temas afetos às políticas públicas” (JOHN, op.cit, p.144). Finalmente, a postura sobressistematizadora busca atribuir estrutura às ideias, apresentando-as *à priori* como conjuntos hierarquizados de crenças.

A vertente hegemônica da Ciência Política não costuma prestar muita atenção às ideias. O descaso e a subvalorização desse tema predominam na literatura sobre políticas públicas, provavelmente devido à força da TER na subdisciplina. A postura de subvalorização geralmente se manifesta pela subordinação explícita ou implícita das ideias aos interesses,

na explicação da agência humana. Reconhece-se a presença das ideias no processo de políticas públicas, mas atribui-se a elas papel residual frente aos interesses. Autores e vertentes que tentam conciliar o modelo do ator racional com a ênfase nas ideias acabam trazendo os interesses de volta ao centro da análise.

A adesão à Teoria das Utilidades Esperadas leva a sobrevalorizar o autointeresse, conceito associado à busca da melhoria da posição de atores individuais e coletivos na competição por recursos de poder escassos. As ações autointeressadas visariam acumular bens políticos, econômicos ou de *status*. Contudo, a percepção do autointeresse depende das ideias que os atores consideram válidas; sem entendê-las, sabe-se muito pouco sobre o conteúdo da ação individual e coletiva. A dicotomia entre autointeresse e ideias é o principal problema da TER e da vertente hegemônica da Ciência Política. Ou a ação é autointeressada, ou é guiada por ideologias, crenças e normas (o que, por sinal, a tornaria “menos racional”). Esse entendimento explica o desinteresse da TER pelo conteúdo das funções de utilidade, o que, do ponto de vista deste trabalho, equivale a “jogar a criança fora junto com a água do banho”.

Pelo menos desde a década de 1980, as vertentes de orientação neopositivista têm se mostrado mais sensíveis à importância das ideias no processo de políticas públicas. As abordagens neoinstitucionalistas foram as primeiras a salientar o papel dos *prismas ideacionais* na definição dos problemas e da ação política (HOWLETT e RAMESH, 1995; MANSBRIDGE, 1980), seguidas pelas abordagens associacionais, que avançaram ao caracterizar as ideias (ainda que entendidas como crenças individuais e conhecimentos especializados) como o denominador comum de diferentes tipos de grupos. Há mais controvérsia, no entanto, quanto à relação entre ideias e interesses. A maioria dos neopositivistas ainda acredita que os interesses definem “em última instância” os objetivos e os padrões de comportamento político e social.

Este trabalho assume que, no estudo das políticas públicas, ideias são tão importantes quanto interesses, grupos, variáveis socioeconômicas e instituições. Isso não significa, porém, que elas devam ser consideradas “fatores causais independentes” nos modelos

que procuram elucidar esse processo. Parte-se do suposto de que ideias e interesses se complementam na atribuição de significado à ação política. Por isso, os interesses não devem ser subsumidos às ideias, nem as ideias devem ser subsumidas aos interesses, pois ambas as posturas são equivocadas e improdutivas.

Contudo, para desvendar a dimensão simbólica desse processo é preciso questionar os supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos da vertente hegemônica da disciplina, pois eles dificultam o reconhecimento da importância da *linguagem* e da *argumentação* no processo de políticas públicas. Além disso, é recomendável substituir o conceito de ideias, que pode ser associado a recursos ou atributos individuais, pelo conceito de discurso, que remete mais diretamente às representações sociais construídas intersubjetivamente.

Outra conclusão importante extraída da revisão da literatura é que a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas deve ser feita sob uma perspectiva interdisciplinar. O aparato metodológico e teórico da Ciência Política é insuficiente para a tarefa, fato reconhecido pela *vertente interpretivista* ou *pós-empiricista* da subdisciplina, que recorre a várias outras disciplinas das Ciências Sociais e Humanas para suprir suas lacunas, como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia Social, a Linguística e os Estudos de Discurso.

A contribuição de Durkheim para a vertente pós-empiricista dos estudos de políticas é enorme, não apenas por salientar os fundamentos cognitivos e normativos da sociedade moderna, mas também pela crítica às formas exacerbadas de individualismo e utilitarismo e pela menção a temas importantes, como solidariedade e universalismo. Seguindo a linha durkheimiana, Douglas também contribui ao investigar a origem dos sistemas compartilhados de crenças e valores e constatar a importância da linguagem na construção da ordem social (por meio da noção de *analogias fundadoras*). Além disso, a

autora tem o mérito de problematizar o mito do ator racional e autônomo, por meio da noção de pensamento institucional¹³⁶.

A Sociologia e a Antropologia também ajudam a problematizar o modelo de ação baseado na *Teoria da Escolha Racional* (TER), que, devido à influência do comportamentalismo, enfoca apenas a dimensão transacional da ação política e social. Douglas chama a atenção para a dimensão cognitiva e normativa da agência humana, por meio da noção de comunidades morais, que descreve grupos que se formam e se mantêm devido ao compartilhamento de um *estilo de pensamento*, e salienta o nexo entre as noções de comunidade e identidade, que tem sido sistematicamente ignorado pela matriz individualista. Bourdieu, por outro lado, destaca os esquemas cognitivos profundos subjacentes à ação coletiva, correspondentes ao conceito de *habitus*.

Outra referência importante para essa discussão é a visão weberiana da ação social. Weber avança ao defini-la como conduta orientada para o outro no nível do significado, apesar de fazer isso a partir de uma perspectiva individualista. O aspecto mais polêmico de sua argumentação diz respeito à relação entre ideias e interesses na conformação da ação social. Neopositivistas e pós-empiricistas disputam qual vertente é mais fiel à interpretação de Weber sobre o assunto. No entanto, de acordo com Gerth e Wright Mills (op. cit.), seria mais correto falar em “visões weberianas da ação social”, uma vez que o autor teria pelo menos três posições distintas sobre o assunto: uma postura idealista, segundo a qual as ideias tiveram papel autônomo na formação do capitalismo moderno; uma postura materialista, segundo a qual o autointeresse move a ação social, apesar de as ideias criarem as visões de mundo que direcionam as ações auto-interessadas; e uma postura intermediária, segundo a qual haveria *afinidades eletivas* entre ideias e interesses.

¹³⁶ Ao contrário de Weber, Douglas (op. cit.) não acredita que o indivíduo moderno seja mais racional ou autônomo, em relação às instituições, do que os indivíduos de outras épocas. Ela sustenta que “a sociedade pensa pelo indivíduo”, pelo menos no que se refere às decisões complexas e de grande impacto pessoal e social. A autora reconhece que afirmações desse tipo provocam fortes resistências, pois remetem à noção de uma “mente individual em larga escala”, o que contraria a visão dominante segundo a qual “apenas os indivíduos podem pensar.” (KUHN, 1937).

Os neopositivistas rejeitam a postura idealista e interpretam as duas outras como argumentos favoráveis à subordinação das ideias aos interesses. Em grande medida, isso se deve à ambiguidade do conceito de idéias, segundo Weber, que as define como sistemas autônomos de significado que se manifestam em diversas esferas da sociedade moderna. Contudo, a visão weberiana da relação entre ideias e interesses, tanto em sua versão materialista quanto na baseada na noção de afinidades eletivas, sugere que tais sistemas de significado só produzem efeitos no mundo se associados aos interesses dos sujeitos sociais. Ou seja: Weber sutilmente coloca os interesses acima das ideias, além de associar esse conceito a significados produzidos pelos indivíduos, únicos agentes capazes de ações subjetivamente compreensíveis. Do ponto de vista deste trabalho, como mencionado, a própria dicotomia entre ideias e interesses deve ser abandonada, pois essas noções correspondem às duas faces da mesma moeda. Apesar de sua motivação específica, a ação social sempre se refere às ideias, isto é, a representações sociais sobre o objeto e o contexto sobre o qual se atua.

A literatura antropológica e sociológica enfatiza outros aspectos em relação às ideias. Wolf (op.cit.) as define como construtos mentais com conteúdos e funções específicas vinculados a relações de poder estrutural. Para ele, as ideias são formas de intervir no mundo, razão pela qual se deve investigá-las como sistemas simbólicos e como estratégias, ou seja, tentativas de “fazer coisas com palavras”. O autor também diferencia o conceito de ideias do conceito de ideologia ao salientar que processos de *ideação* não devem ser confundidos com processos de *construção ideológica*¹³⁷.

As contribuições da Sociologia e da Antropologia são fundamentais para elucidar o domínio do simbólico, um terreno acidentado no qual os cientistas políticos geralmente têm dificuldade de caminhar. A primeira contribuição diz respeito às críticas de Geertz à visão da cultura como sistema cognitivo e à localização de símbolos e significados na mente dos indivíduos. A segunda contribuição deriva da *teoria regional dos fatos culturais*, de Bourdieu, que salienta a eficácia própria dos sistemas simbólicos e o nexo entre relações

¹³⁷ Os simpatizantes da TER cometem esse equívoco ao tratar a ideologia como “sistema de significado que atribui sentido às ações individuais” e não como “visão de mundo que favorece os interesses de atores sociais em um dado momento histórico.” (WINCH, 1958; WARD, op. cit.).

de sentido e relações de dominação. Finalmente, Wolf aponta o caráter integrador do conceito de cultura, que torna imprescindível analisar as funções sociais e as configurações específicas dos sistemas simbólicos. Wolf contribui, ainda, ao rejeitar a noção de *caráter nacional*, que expressa uma visão da cultura como “universo integrado, estático e isolado”.

Finalmente, a visão antropológica sobre o Estado também abre novas perspectivas para os estudos de políticas. De um lado, ela contribui para que essa categoria não seja tratada de forma substancializada; de outro, ela a reconhece como objeto relevante de investigação. A Antropologia da Política caracteriza o Estado como construção histórica e contingente, cuja relação com a sociedade é uma via de mão dupla. O Estado constrói e destrói coletividades e define fronteiras entre segmentos sociais, mas, ao mesmo tempo, o próprio Estado é construído e destruído cotidianamente nas representações e práticas dos cidadãos. Por isso, ele deve ser estudado tanto do ponto de vista descendente (*top-down*) quanto do ascendente (*bottom-up*). A visão antropológica ainda reforça a crítica interna da subdisciplina às abordagens instrumentais e literais do processo de políticas públicas, contribuindo para alargar o horizonte interpretativo dos analistas.

CAPÍTULO 3 - PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO E VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL

Os capítulos 3, 4 e 5 procuram caracterizar as *Visões de Proteção Social (VPS)* apresentadas na Introdução deste trabalho de acordo com as dimensões sumarizadas no Esquema 1. O foco deste capítulo são as VPS associadas aos *paradigmas de desenvolvimento econômico, humano e social*¹, tendo como referência o discurso da *comunidade internacional de desenvolvimento*, formada por um grande número de atores individuais e coletivos e, em particular, por diversos organismos internacionais. Essa comunidade desempenha papel importante na disseminação de modelos de desenvolvimento e de modelos de proteção social. Ela consiste em um conjunto heterogêneo de instituições e atores com posições distintas e até mesmo opostas sobre diversos temas². Além disso, as instituições que integram tal comunidade são complexas, têm clivagens internas importantes e posicionamentos que variam significativamente no tempo.

A intenção deste capítulo é relacionar VPS a paradigmas de desenvolvimento, e não a atores ou instituições específicas. Certamente há indivíduos e agências com posições “típicas” de determinada VPS, mas isso não os impede de recorrer a argumentos de outra vertente ou de “mudar de ideia” em diferentes contextos ou conjunturas. Por isso, neste trabalho, os argumentos serão as referências, a despeito de quem os defenda em determinado momento. Sprandel (2004)³ e Viana e Levcovitz (2005)⁴, por outro lado, preferem analisar as especificidades do discurso sobre proteção social de determinados organismos internacionais.

¹ Os principais paradigmas de desenvolvimento são o de *desenvolvimento econômico*, o de *desenvolvimento humano* e o de *desenvolvimento social*. O *paradigma de desenvolvimento econômico* predominou até os anos 1980. A partir dos anos 1990, com a entrada da temática social na agenda internacional, os paradigmas do desenvolvimento humano e do desenvolvimento social ganharam força.

² As agências do sistema ONU, por exemplo, têm posições específicas sobre proteção social que derivam de suas respectivas identidades organizacionais.

³ Sprandel (2004) analisa as representações do *Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BM/BIRD)*, do *Fundo Monetário Internacional (FMI)* e do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)* sobre a pobreza. A autora oscila entre a ênfase nas especificidades de cada instituição (ao diferenciar o discurso sobre pobreza das instituições financeiras e das agências de fomento) e a ênfase em suas similaridades discursivas (ao apontar os vieses das representações desses organismos internacionais sobre a pobreza).

⁴ Os autores analisam as particularidades da visão de proteção social do *BM/BIRD*, do *Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)*, da *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, da *Organização Mundial de Saúde (OMS)* e da *Organização Pan-Americana de Assistência à Saúde (OPAS)*.

Esquema 1 - Dimensões das Visões de Proteção Social

1. Comunidade de pensamento
2. Variantes
3. Argumentos
 - 3.1 Objetivos (valores)
 - 3.1.1 Visão do trabalho
 - 3.1.2 Visão da sociedade e do Estado
 - 3.2 Problemas
 - 3.2.1 Tipo de problema (diagnóstico)
 - 3.2.2 Linguagens de definição de problemas
 - 3.2.2.1 Números
 - 3.2.2.2 Símbolos
 - 3.2.2.2.1 Estórias
 - 3.2.2.2.2 Figuras de linguagem
 - 3.2.2.2.2.1 Sinédoques
 - 3.2.2.2.2.2 Metáforas
 - 3.2.2.3 Causas
 - 3.2.2.4 Interesses
 - 3.2.2.5 Decisões
 - 3.3 Soluções
 - 3.3.1 Tipo de solução (item)
 - 3.3.2 Modalidades
 - 3.3.2.1 Induções
 - 3.3.2.2 Fatos
 - 3.3.2.3 Regras
 - 3.3.2.4 Direitos
 - 3.3.2.5 Poderes
 - 3.3.3 Princípios de seleção de beneficiários
 - 3.3.4 Critérios de seleção de beneficiários
 - 3.3.5 Processos sociais de distribuição- 4 Visão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

3.1 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Econômico

Há muitas maneiras de conceituar o *desenvolvimento econômico*, que variam de acordo com as *teorias de crescimento* que se toma como referência⁵. As observações feitas nesta seção se referem basicamente à *teoria clássica* e à *teoria neoclássica*, segundo as quais o crescimento econômico consiste no emprego eficiente dos fatores de produção, de modo a aumentar a renda ou o produto nacional *per capita* em um dado território. Há desenvolvimento econômico quando o nível e o ritmo de crescimento econômico se sustentam por longos períodos. O paradigma de desenvolvimento econômico se preocupa com o aumento da renda nacional e a formação de capital físico e humano.

A *Visão de Proteção Social relacionada ao paradigma de Desenvolvimento Econômico* (VPS DE) reflete esse viés economicista. Os principais valores que a orientam são: a eficiência na relação entre insumos, processos e produtos e a liberdade em sentido negativo; isto é, a ausência de impedimentos à autonomia individual. Assume-se que o Estado deve garantir segurança física e jurídica, não sendo seu papel prover segurança material aos cidadãos, que devem buscá-la por meio de atividades produtivas realizadas no âmbito do mercado. Em consequência, sustenta-se que a provisão de segurança material pelo Estado deve se manter em níveis mínimos e ter caráter temporário. Essa visão predominou nos documentos oficiais do PNUD até o início dos anos 1990, e nos documentos do BM/BIRD e do FMI, até 2000 (WORLD BANK, 1978; 1990).

A VPS DE naturaliza as assimetrias distributivas resultantes do funcionamento do mercado, pois as associa ao mérito e esforço individual. O crescimento econômico é representado como um “jogo de ganha-ganha”, no qual as questões distributivas são resolvidas por meio da competição entre atores autointeressados. O resultado da competição é considerado justo, desde que produzido em conformidade com as leis e os contratos. A concepção de justiça da VPS DE é processual: a garantia das liberdades formais e a definição e observância das regras do jogo seriam suficientes para legitimar os processos distributivos.

⁵ As principais teorias do crescimento econômico são: a *teoria clássica* de A.Smith, D.Ricardo e T.R.Malthus, a *teoria marxista*, a *teoria schumpeteriana* e as teorias do crescimento do pós-guerras (MAGALHÃES, 1987).

De forma consistente com esses supostos, na VPS DE os *problemas* mais prementes são os entraves ao crescimento econômico, como: deficiências de infra-estrutura física, vieses na estrutura fiscal e tributária, baixas taxas de poupança e investimento, retração do mercado consumidor, rigidez do mercado de trabalho e escassez de capital humano, entre outros. A pobreza e a desigualdade são problemáticas, na medida em que a escassez ou ausência de renda monetária em grandes contingentes populacionais tem impacto negativo sobre o consumo, a produção e a tributação.

Na VPS DE, a *pobreza* é classificada em grau, podendo ser *moderada ou extrema*, e em duração, podendo ser *temporária ou crônica*. A pobreza extrema e a pobreza crônica são causadas pela insuficiência de bens geradores de bem-estar, como terra, capital e trabalho; a pobreza moderada e a pobreza temporária, assim como a vulnerabilidade (um estado de predisposição à pobreza), são causadas pela variabilidade no retorno de bens geradores de bem-estar. A desigualdade, entendida como privação relativa de renda e riqueza, relaciona-se às diferenças de atributos e esforços individuais, sendo considerada natural e até mesmo salutar para o funcionamento da sociedade. Isso leva a vertente a naturalizar a desigualdade vertical (entre indivíduos).

A linguagem de definição de problemas mais utilizada pela VPS DE é a dos *números*. Os textos são recheados de indicadores e índices construídos a partir de estatísticas econômicas, demográficas e sociais. A quantificação dos problemas é vista como requisito para sua resolução; na verdade, pode-se dizer que o problema só existe na medida em que pode ser descrito em termos “objetivos”, isto é, em termos numéricos. A linguagem dos *símbolos* é empregada de forma implícita pela vertente. O tipo de *estória de controle* mais comum é a *estória da culpabilidade da vítima*, na qual os pobres são responsabilizados pela situação em que se encontram. Além disso, a VPS DE realiza um *salto normativo* ao caracterizar a pobreza e a desigualdade apenas no espaço da renda, o que equivale a recomendar iniciativas unidimensionais para enfrentar o problema.

A VPS DE combina *estórias causais acidentais, mecânicas e inadvertidas*. De acordo com elas, a pobreza é caracterizada, respectivamente, como *ocorrência, consequência de causas complexas e efeito não-antecipado*. Não há responsáveis ou culpados por esse problema, o que explica porque a linguagem dos *interesses*, que identifica os lados nos conflitos distributivos, praticamente não é utilizada pela VPS DE. Por outro lado, a linguagem das

decisões é importante para essa vertente, na medida em que a pobreza costuma ser apresentada como resultado de decisões individuais subótimas. Os “pobres” teriam vieses comportamentais que prejudicariam suas chances de sucesso no mercado de trabalho, como a aversão ao risco e a baixa taxa de desconto presente/futuro. Juntos, esses vieses produziriam uma baixa propensão de investimento em bens geradores de bem-estar, o que teria impacto individual e social negativo. Por isso, seria preciso incentivar os pobres a se comportarem de acordo com o *modelo do agente maximizador*, ou seja, a buscar seu autointeresse usando os meios à sua disposição.

As *soluções* apresentadas pela VPS DE para a pobreza e desigualdade decorrem do tipo de diagnóstico do qual essa vertente parte. O crescimento econômico seria a melhor alternativa para resolver problemas de insuficiência de renda. No entanto, principalmente em períodos de retração ou crise econômica, pode ser preciso recorrer a esquemas seletivos e emergenciais de proteção social, evitando que grandes contingentes populacionais se tornem pobres ou fiquem mais pobres. Nesse caso, recomendam-se transferências de recursos fiscais mínimas e temporárias⁶, cujo objetivo é complementar o retorno dos bens geradores de bem-estar em situações nas quais eles fossem reduzidos de forma drástica e inesperada. Isso significa que, para a VPS DE, o público-alvo dos esquemas de proteção social são os pobres moderados e temporários e os segmentos vulneráveis à pobreza. Não haveria muito que fazer em relação aos pobres extremos e crônicos, dado que a promoção do acesso a bens geradores de bem-estar estaria fora da alçada dessas iniciativas.

A VPS DE impõe uma série de restrições à proteção social. Enfatiza-se, em primeiro lugar, que não existe uma “obrigação moral” de amparar os pobres, apesar da sociedade “escolher” fazer isso em determinadas conjunturas. Além disso, os bens e serviços destinados a esse fim devem ser mantidos em um nível mínimo, que permita a subsistência física e a manutenção da capacidade de trabalho dos indivíduos, sem criar relações de dependência ou ameaçar o equilíbrio fiscal do Estado. Os esquemas de proteção social seriam sempre um mal, apesar de às vezes serem necessários. Ao transferir recursos fiscais para os perdedores dos conflitos distributivos, esses sistemas interferem no resultado da competição no mercado, o que tende a produzir mais malefícios do que benefícios, sendo admissível apenas em situações extremas ou excepcionais.

⁶ Sobre as *Redes Mínimas de Proteção Social*, ver o Capítulo 1.

As modalidades de solução enfatizadas pela VPS DE se baseiam em *fatos*, ou, mais especificamente, em argumentos baseados na objetividade dos números, e em *induções*, devido à convicção de que o modelo do ator econômico se aplica sem maiores qualificações a todas as esferas da vida social. Soluções como *regras*, *direitos* ou *poderes* não são priorizadas pela vertente na resolução de problemas como a pobreza e a desigualdade. Por outro lado, a *seleção dos beneficiários* da proteção social se baseia no *princípio* do mérito e no *critério* da necessidade. O critério da necessidade, ou da necessidade relativa, é autoevidente, mas a questão do mérito merece comentários adicionais. A crença de que a pobreza é um estado associado a problemas comportamentais implica que apenas os pobres “merecedores”, isto é, aqueles que se esforçam para superar seus vieses comportamentais, estariam aptos a sair dele.

Além disso, para a VPS DE, os *processos sociais de distribuição* devem ser pautados por uma combinação entre *loteria* e *competição*. Dentro dos segmentos-alvo da proteção social, os indivíduos em situação de pobreza moderada e/ou temporária, qualquer um teria chances iguais de ser selecionado como beneficiário dos esquemas de proteção social. No entanto, recomenda-se priorizar os indivíduos com mais potencial de sair da pobreza por seu próprio esforço e de ingressar na parte produtiva da sociedade.

Finalmente, para a VPS DE, os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC) têm a vantagem de ser prestações sociais focalizadas em um segmento restrito da população e de exigirem contrapartidas dos beneficiários, induzindo-os a investir em capital humano. As desvantagens desse tipo de programa seriam: o foco na extrema pobreza, que não é considerada o segmento populacional no qual os gastos assistenciais têm maior potencial de retorno, e o volume crescente de gastos com esse tipo de programa, como percentual do PIB, que representaria a diminuição dos investimentos em infraestrutura, por exemplo. Além disso, a VPS DE se preocupa com os custos administrativos desse tipo de programa, o que motiva a preferência de alguns autores por esquemas de renda mínima do tipo *Imposto de Renda Negativo*, nos moldes sugeridos por Hayek, Stigler e Friedman⁷.

⁷ Sobre IRN, ver Capítulo 4.

3.2 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Humano

O *paradigma do desenvolvimento humano* ganhou força a partir de 1990, com a publicação do primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano* (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa perspectiva representou um deslocamento do foco na produção, típico do paradigma de desenvolvimento econômico, para o foco na distribuição. O conceito de desenvolvimento humano implica “colocar o ser humano no centro do processo de desenvolvimento, criando uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico.” (PNUD/IPEA, 1996, p. iii)

O paradigma de desenvolvimento humano se baseia, em grande medida, nas ideias de Amartya Sen, sintetizadas no livro *Desenvolvimento como Liberdade* (2000). A partir de 1990, Sen participou diretamente da elaboração de vários RDH, o que explica a incorporação (parcial, segundo o autor) da *abordagem das capacidades* nesses documentos (op. cit., p. 100)⁸. De acordo com essa abordagem, o padrão de vida das pessoas resulta da combinação entre o tipo de coisa que elas podem realizar e os meios dos quais dispõem para fazer isso. Sen emprega o conceito de *funcionamentos* (*functionings*) para designar as realizações possíveis, e o conceito de *capacidades* (*capabilities*) para designar os meios para realizá-las, como a renda e a posse de mercadorias. Portanto, sob essa perspectiva, o conceito de *bem-estar* (*well-being*) deve ser entendido como o padrão de vida de uma dada população, medido por suas realizações e capacidades.

A conceituação de desenvolvimento da abordagem das capacidades difere significativamente da conceituação da *teoria econômica clássica*⁹. Segundo Sen, as visões mais restritas de desenvolvimento privilegiam aspectos, como crescimento do *Produto Nacional Bruto* (PNB), aumento da renda pessoal, industrialização, avanço tecnológico e modernização social (op. cit., p. 17). Para o autor, no entanto, o crescimento econômico é um meio e não um fim em si mesmo, pois o desenvolvimento deve se traduzir na melhoria de

⁸ Sen atribui a iniciativa de elaboração dos RDH ao economista Mahbub ul Haq, de quem teria partido a iniciativa de acompanhar sistematicamente as condições de vida das populações destituídas em todo o mundo (op. cit., p. 93).

⁹ Sen apresenta várias definições de desenvolvimento, sempre a partir da perspectiva das liberdades. O desenvolvimento é descrito como “processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam”, “remoção dos limites à condição de agente dos indivíduos”, “processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas” e “expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam”. (op. cit., p. 29)

vida e na ampliação das *liberdades*¹⁰ da população. O aumento da renda per capita não significa necessariamente aumento da liberdade individual (op. cit., p. 29).

A abordagem das capacidades de Sen é a principal referência para a caracterização da VPS DH. No entanto, variantes desse enfoque podem ser encontradas em documentos oficiais de organismos internacionais, em documentos e publicações de institutos de pesquisa vinculados a esses organismos e em textos de especialistas que adotam essa perspectiva (a maioria dos quais são economistas)¹¹. Na verdade, a relação da VPS DH com as ideias de Sen é semelhante à relação dos marxistas com as ideias de K. Marx (1818-1883). Apesar de haver, à primeira vista, total coincidência, verifica-se que, em alguns aspectos, as formulações da VPS DH se distanciam das de Sen (no que se refere ao conceito de capital humano, por exemplo, como se verá adiante).

Os *valores* que orientam a VPS DH são: a liberdade em sentido positivo, a segurança material e a justiça distributiva ou equidade. Em consequência, a visão da sociedade dessa VPS é um pouco menos conservadora do que a da VPS DE. Como a privação de renda pode levar à privação de capacidades, as assimetrias distributivas devem ser problematizadas. Contudo, a VPS DH defende uma forma de igualitarismo que não se refere à renda, mas às liberdades das pessoas. A principal via de acesso ao bem-estar social continua a ser a inserção e o desempenho no mercado de trabalho¹². A diferença entre a VPS DH e a VPS DE é a ênfase da primeira na igualdade das condições de competição.

A VPS DH emprega o conceito de *pobreza humana*, que tem caráter multidimensional e corresponde a um tipo de privação de bem-estar individual. A pobreza humana é uma situação de insatisfação das necessidades básicas individuais, que abrangem um conjunto de bens e serviços essenciais, como renda, saúde, educação, abrigo, vestuário, nutrição e água limpa. Esse tipo de privação de bem-estar tem sérias consequências, pois a impossibilidade de desenvolvimento das potencialidades individuais tem impacto negativo

¹⁰ A tipologia de liberdades de Sen inclui *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora* (op. cit., p. 25).

¹¹ Respectivamente, o BM/BIRD, BID, PNUD e CEPAL, e o BID/INDES e o IPC/PNUD.

¹² A visão de trabalho de Sen fica clara quando ele fala do desemprego nos países desenvolvidos. Para o autor, o desemprego não pode ser compensado por transferências estatais, porque se trata de um problema que não se reduz à deficiência de renda. Para ele, o desemprego debilita a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos, contribuindo para a exclusão social de determinados grupos e para a perda de autonomia, autoconfiança e segurança física e psicológica dos indivíduos (op. cit., p. 35).

sobre o potencial de desenvolvimento da sociedade. Nos termos de Sen, a pobreza é uma situação de “privação de capacidades básicas devida ao comando inadequado de recursos”. As capacidades básicas são os meios para satisfação de necessidades essenciais¹³; a falta de acesso a elas representa um grave constrangimento à liberdade de exercer a condição de agente¹⁴ e fazer escolhas sociais, políticas e econômicas.

A desigualdade é considerada uma das principais causas da pobreza humana na VPS DH. No entanto, apenas a desigualdade de oportunidades, condições iniciais e circunstâncias devem ser combatidas. A desigualdade que resulta das diferenças de esforço e responsabilidade pessoal é esperada e desejável. Isso mostra que a VPS DH adota uma concepção processual de justiça distributiva e naturaliza a desigualdade vertical (entre indivíduos), como a VPS DE.

A linguagem dos *números* é tão importante para a VPS DH quanto para a VPS DE, na medida em que permite identificar, caracterizar, mensurar e monitorar os problemas. A diferença é que, para a VPS DH, a pobreza é um fenômeno multidimensional, o que implica o uso de indicadores e índices que captem suas diversas manifestações, como o próprio *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH)¹⁵. No entanto, apesar de continuar discutindo a pobreza no espaço da renda, a VPS DH procura revisar as metodologias tradicionais de mensuração da pobreza (IPC, 2006).

A VPS DH recorre à linguagem dos *símbolos*, ao contar *estórias de controle* em que a sociedade “escolhe” enfrentar a vulnerabilidade, pobreza e desigualdade por razões éticas e pragmáticas. No que se refere às figuras de linguagem, as *metáforas* merecem destaque. Expressões como “alívio da pobreza”, “erradicação da pobreza”, “combate à pobreza” são muito comuns. Respectivamente, a pobreza é comparada a uma situação dolorosa, a uma praga ou a um inimigo. A ideia dos “ciclos de privilégio e privação” também é muito

¹³ Para Sen (op.cit.), a taxa de conversão dos recursos em capacidades depende da natureza das necessidades individuais. Por isso, o montante de recursos necessário para gerar capacidades básicas varia individualmente.

¹⁴ Sen define o agente como “alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações devem ser avaliadas à luz de seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (op. cit., p. 33).

¹⁵ O IDH abrange três componentes: a renda, a longevidade e a educação. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra). Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Ver <http://www.pnud.org.br/idh/>.

mencionada, principalmente em sua forma negativa, os “círculos viciosos de pobreza” entre gerações. Esses ciclos seriam produzidos pelas “armadilhas da pobreza”, definidas como padrões de comportamento que tendem a perpetuar um patamar crítico de bens abaixo do qual a recuperação econômica é improvável.

A VPS DH também usa muito a expressão “rede de proteção social” ou “rede de segurança social” (*social safety nets*). Apesar de nem sempre ser empregada em seu sentido original, essa expressão designa uma modalidade de proteção social focalizada nos vulneráveis e pobres, anticíclica e temporária. A metáfora, nesse caso, é bastante clara: os esquemas de proteção social seriam como “redes” que amortecem quedas livres; apesar de não impedirem a queda, eles podem evitar danos maiores a quem cai. Porém, na VPS DH, o significado dessa expressão foi gradualmente modificado ao se atribuir às redes de proteção social o papel de “trampolins” para alçar quem caiu à sua posição original¹⁶.

Ainda no campo dos símbolos, a VPS DH realiza um *salto normativo* ao descrever a pobreza como um fenômeno multidimensional. A consequência lógica desse tipo de descrição do problema é a recomendação de intervenções multidimensionais, com foco em diversos aspectos do bem-estar (físico, material, social e político). Isso também explica a ênfase na “atenção integral” aos indivíduos e famílias pobres, apresentada como a única estratégia capaz de criar condições para que eles saiam da pobreza.

Os textos da VPS DH raramente apontam responsáveis pela vulnerabilidade, pobreza e desigualdade. A *estória causal* mais frequente é a *estória das causas mecânicas*, na qual os problemas são apresentados como consequências de causas complexas ou históricas. Por exemplo: as principais causas da pobreza seriam os “ciclos viciosos intergeracionais” gerados pela falta de investimento em capital humano ou pelo déficit de desenvolvimento de capacidades, geralmente atribuídos à privação sistêmica de oportunidades. O predomínio de estórias mecânicas explica porque a linguagem dos *interesses* é tão pouco utilizada pela VPS DH.

O mesmo não pode ser dito sobre a linguagem das *decisões*. A despeito das críticas de Sen ao *utilitarismo benthamita*, a VPS DH continua a utilizar o *agente racional maximizador* como

¹⁶ Ver Capítulo 1.

modelo de ação. A principal preocupação da vertente é ampliar as possibilidades de escolha das pessoas e criar condições para que elas tomem decisões racionais. Esse seria o caso, por exemplo, das medidas para evitar que os chefes de famílias pobres escolham inserir precocemente seus filhos no mercado de trabalho.

O receituário da VPS DH para superar os problemas identificados é bastante abrangente. A solução prioritária é o *Crescimento Pró-Pobres (Pro-Poor Growth)*, que segundo Kakwani et al. (2004), consiste em um padrão de crescimento econômico que beneficia mais os pobres do que os não-pobres¹⁷. No entanto, a VPS DH defende, ainda, o respeito aos direitos humanos e as *políticas pró-pobres*, voltadas para o aumento das capacidades humanas. Para Sen (op. cit.), o investimento em capital humano e em capacidades humanas tem objetivos diferentes: o primeiro visa aumentar a produtividade individual e o segundo a liberdade substantiva das pessoas de levar a vida que valorizam e de melhorar suas escolhas. A ampliação das capacidades humanas geraria benefícios diretos, ao promover incrementos no bem-estar e liberdade das pessoas, e benefícios indiretos, ao incentivar a mudança social e a produção econômica¹⁸.

Para a VPS DH, as políticas pró-pobres devem combinar transferências de recursos fiscais com serviços sociais básicos. A VPS DH recomenda enfaticamente as *Transferências de Renda Condicionadas (TRC)* ou *Conditioned Cash Transfers (CCT)*¹⁹, que representariam a “nova geração de políticas antipobreza”. Os PTRC se diferenciam das transferências tradicionais pelo foco na demanda e por implicar em *custos de transação* menores. Por consistirem em benefícios em dinheiro e serem entregues diretamente aos titulares, eles fortaleceriam a capacidade de escolha das pessoas e teriam impacto positivo nas economias locais, além de serem mais eficientes e menos permeáveis à corrupção e desvios do que as transferências em espécie ou intermediadas por vários agentes governamentais e/ou privados.

¹⁷ Esse padrão de crescimento envolve aumento da remuneração do trabalho dos pobres; investimento público em mercados onde os pobres operam, e redistribuição direta de renda e capital. Ver Kakwani et al. (2004) e Ravallion (2004).

¹⁸ Sen cita o caso da educação, cujos benefícios se associariam não apenas ao incremento das habilidades produtivas das pessoas, mas também à adoção de “estilos de vida socialmente desejáveis” por elas. Logo, para o autor, é preciso ir além da perspectiva do capital humano (op. cit., p.332-336).

¹⁹ Ver Capítulo 1.

A VPS DH valoriza muito o fato dos PTRC combinarem objetivos de temporalidades diferentes. No curto prazo, as transferências monetárias dão “alívio imediato” à pobreza e criam uma rede de segurança para os segmentos mais desprotegidos da população. A médio e longo prazo, elas induzem à formação de capital humano (ou de capacidades humanas, como preferiria Sen), possibilitando a ruptura do círculo vicioso da pobreza entre gerações. Para alcançarem seus objetivos de longo prazo, contudo, as transferências devem ser *focalizadas* e *condicionadas*, isto é, devem ser dirigidas à população em extrema pobreza e associadas a contrapartidas comportamentais dos beneficiários.

Essas contrapartidas comportamentais, conhecidas como *condicionalidades*, geralmente consistem na indução da demanda por serviços de educação, saúde e segurança alimentar e nutricional. A VPS DH considera esse tipo de investimento fundamental para que os filhos das famílias pobres tenham possibilidade de se inserir futuramente no mercado de trabalho e, dessa forma, responder pela provisão de seu próprio bem-estar. Alguns textos enfatizam que as condicionalidades só produzem o efeito desejado quando há oferta de serviços públicos de boa qualidade, e outros chegam a questionar a necessidade desse tipo de exigência (STANDING, 2007).

Os PTRC são desenhados para evitar o desincentivo ao trabalho. Três aspectos desses programas são fundamentais nesse sentido: o valor do benefício, o prazo para revisão dos critérios de elegibilidade e os incentivos para saída (ou “graduação”) do programa após determinado período. Apesar de geralmente terem um “custo administrável” como percentual do PIB, os PTRC certamente oneram os cofres públicos, razão pela qual a VPS DH recomenda que o tamanho da população beneficiária e seu tempo de permanência no programa sejam mantidos sob estrito controle.

Outro ponto positivo dos PTRC para a VPS DH seria sua viabilidade política, isto é, sua capacidade de obter apoio interno e externo, atribuída à “objetividade” desses programas na identificação e seleção dos beneficiários, à transparência dos mecanismos de transferência de renda e à instituição de sistemas de monitoramento e avaliação. Alguns autores chegam a qualificar determinadas iniciativas como “apolíticas”, devido ao seu grau de objetividade²⁰

²⁰ A objetividade seria garantida pelo uso de dados demográficos e indicadores socioeconômicos, e pela instituição de sistemas de monitoramento do progresso e avaliação interna e externa de resultados e impacto. (BRITTO, op. cit.)

Seja como for, segundo Britto (2008), os PTRC são uma experiência latino-americana que caiu nas graças da comunidade internacional de desenvolvimento, que apoia financeira e tecnicamente iniciativas nacionais e difunde o modelo PTRC pelo mundo afora²¹.

Os tipos de soluções enfatizadas pela VPS DH são: *induções, fatos e direitos. Regras e poderes* raramente são mencionados. Os sistemas de indução são considerados os principais instrumentos para a redução da pobreza, vista como uma combinação perversa de assimetria de oportunidades e miopia decisória. O investimento em capital humano resolveria o primeiro problema, e as induções à mudança de comportamento resolveriam o segundo. Nessa linha de raciocínio, o acesso à renda e a melhoria do nível de vida seriam externalidades positivas desse processo.

Os *fatos* são modalidades de solução importantes na VPS DH. A vertente procura reunir evidências objetivas (leia-se numéricas) de que o diagnóstico e as soluções que apresenta são cientificamente fundamentadas. Os *direitos* também são enfatizados graças à associação (inversa) entre pobreza e direitos humanos. De acordo com o RDH 2000, “a erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos *Direitos Humanos* no século XXI. Um nível decente de vida, nutrição suficiente, assistência médica, educação, trabalho digno e proteção contra as calamidades não são simplesmente metas do desenvolvimento, são também direitos humanos” (citado por KLIKSBURG, 2003, p. 30). Definir a erradicação da pobreza como direito humano é uma estratégia para tornar esse objetivo universalmente aceito e socialmente exigível perante os Estados nacionais.

A VPS DH combina os *princípios* do mérito e dos grupos para justificar a *seleção dos beneficiários* da proteção social. Um segmento populacional específico, os pobres e, preferencialmente, os extremamente pobres, constituem o público-alvo prioritário das iniciativas de provisão de bem-estar extramercado. Porém, a vertente defende que se priorizem, neste segmento, os indivíduos ou famílias que se dispõem a alterar seus padrões de comportamento para sair da pobreza com suas próprias forças. A VPS DH define a família como um agrupamento de indivíduos ligados por relações de dependência econômica.

²¹ A autora (op.cit.) atribui esse fato a dois motivos: a escolha dos PTRC para canalizar a ajuda internacional para os países de renda baixa e média; e o “ajuste do modelo PTRC ao discurso desenvolvimentista hegemônico”, por meio da incorporação de temas, como gênero, capital humano, participação, empoderamento e focalização. No entanto, a autora não caracteriza o discurso desenvolvimentista hegemônico, nem suas variantes.

Apesar de situar a erradicação da pobreza no campo dos direitos humanos, a VPS DH privilegia a *necessidade*, e não a *cidadania*, como *critério de seleção do público-alvo* da proteção social. Se fosse de outra forma, não haveria justificativa para a focalização na extrema pobreza. No que se refere aos *processos sociais de distribuição*, a VPS DH dá preferência a uma combinação de *loteria* (probabilidades iguais de seleção, dados os critérios de elegibilidade) e *competição* (manutenção do benefício apenas para os “melhores” ou mais propensos a “fazer a sua parte” para sair da pobreza).

3.3 A Visão de Proteção Social vinculada ao Paradigma de Desenvolvimento Social

De acordo com o *World Development Report 2001*, do *Banco Mundial* (BM), *desenvolvimento social* é “um desenvolvimento que seja equitativo, inclusivo, sustentável, sensível às demandas e passível de *responsabilização*, proporcionando a *participação* efetiva das populações em situação de pobreza e marginalizadas.” (op. cit., p. 20). Esse paradigma de desenvolvimento desloca a ênfase da esfera econômica para a esfera social, ou melhor, propõe diversos requisitos para que o desenvolvimento econômico também signifique desenvolvimento social.

O principal valor da *Visão de Proteção Social associada ao paradigma de desenvolvimento social* (VPS DS) é a equidade/justiça distributiva, no sentido de igualdade de oportunidades. As formas participativas de democracia seriam as que melhor traduzem tais valores, porque supõem a *cidadania ativa* e a responsabilização dos agentes públicos. Para a VPS DS, a sociedade deve ser socialmente inclusiva, equitativa do ponto de vista da distribuição dos recursos, igualitária quanto aos direitos formais e substantivos e não discriminatória. A vertente não propõe a eliminação das assimetrias distributivas, nem abandona a tese de que a provisão do bem-estar deve ser buscada preferencialmente no âmbito do mercado, por meio de “padrões de crescimento econômico que favoreçam os mais pobres”²². Assim como, na VPS DE e na VPS DH, na VPS DS, o trabalho é um valor associado à autonomia individual.

²² O crescimento pró-pobres corresponde a um ritmo e padrão de crescimento econômico que promova redução rápida e sustentada da pobreza, por meio do aumento da habilidade de homens e mulheres pobres de participar, contribuir e se beneficiar do crescimento (BARRIENTOS et al., 2006).

A VPS DS atribui caráter sistêmico aos *problemas* sociais, que seriam produzidos por forças transnacionais associadas à globalização da produção e dos mercados e por “relações de poder desequilibradas”. Esses processos estruturais colocam todos os “cidadãos do planeta” em uma situação de risco permanente: a *vulnerabilidade* econômica e social, além de gerar exclusão social, desigualdade e pobreza. O termo “vulnerabilidade” às vezes serve como designação geral dos grupos-alvo das ações de desenvolvimento social (“pré-pobres”, pobres crônicos e excluídos), e às vezes se refere ao grau de exposição a riscos sociais ou tipos de ameaça aos meios de vida das pessoas. Essa inconsistência dificulta a distinção entre grupos vulneráveis, pobres e socialmente marginalizados, que, de acordo com a própria VPS DS, devem ser atendidos por modalidades de proteção social específicas, como se verá adiante.

Para a VPS DS, a exclusão social se manifesta sob forma de barreiras à concretização de direitos, criadas por relações de poder que geram discriminação, marginalização e desigualdade de gênero, raça e etnia, entre outras. A pobreza é classificada em termos de *grau, duração e abrangência*, sendo considerada um fenômeno multidimensional que envolve muito mais que privação de renda. A identificação correta das dimensões da pobreza, no entanto, só seria possível por meio de uma abordagem participativa. Parte-se do princípio de que apenas os pobres podem dizer o que a pobreza realmente significa, razão pela qual devem tomar parte no esforço de conceituação e mensuração dessa condição.

Apesar de recorrer a estatísticas demográficas e socioeconômicas para apresentar seus argumentos, a VPS DS utiliza menos a linguagem dos *números* do que a VPS DE e a VPS DH. A caracterização e a mensuração da pobreza se baseiam em indicadores multidimensionais, alguns dos quais calculados por meio de fórmulas matemáticas complexas. Contudo, a preocupação em “dar voz” aos pobres leva a VPS DS a utilizar dados obtidos em pesquisas qualitativas, por meio dos quais se relatam as percepções das pessoas sobre as privações, as estratégias de superação dos problemas e as ações de proteção social²³.

A VPS DS emprega bastante a linguagem dos *símbolos* e, em particular, as *estórias de conspiração*, segundo as quais determinados grupos excluem sistematicamente outros grupos do poder político, econômico e social. As *sinédoques* presentes nos textos da

²³ Ver a Pesquisa “*Voices of the Poor*”, do Banco Mundial.

vertente reforçam essas estórias ao relatar experiências de vida que mostram como as assimetrias de poder se refletem no dia-a-dia das pessoas. Esses textos também contêm *metáforas* que comparam a desigualdade ao colesterol: haveria o “tipo ruim”, a desigualdade de oportunidades, e o “tipo bom”, a desigualdade que resulta do mérito e do esforço pessoal. Finalmente, a VPS DS realiza um *salto normativo* ao caracterizar os problemas sociais como estruturais e multidimensionais, o que implica prescrever soluções com os mesmos atributos.

Contudo, as linguagens das *causas* e dos *interesses* certamente são as mais importantes para a VPS DS. A responsabilização é central para essa perspectiva, que usa essa estratégia para identificar os interesses em jogo e demarcar os lados da disputa sobre políticas. Para a VPS DS, a vulnerabilidade, a exclusão, a desigualdade e a pobreza não são fatalidades ou ocorrências acidentais, e sim consequências de ações e decisões de atores pouco preocupados com a justiça distributiva e a coesão social. Os textos contam *estórias intencionais*, nas quais interesses “bons e fracos” se opõem a interesses “ruins e fortes”. O trecho abaixo mostra que as *soluções* que a VPS DS propõe são bastante diversificadas, podendo consistir nas seguintes medidas:

dar visibilidade à exclusão e às suas causas, garantir os direitos do cidadão, atender às necessidades das pessoas em cada ciclo de vida, garantir igualdade de oportunidades de trabalho, criar esquemas de seguridade social, reformar as estruturas econômicas, jurídicas e políticas, implementar políticas redistributivas, promover uma cultura de mensuração e combate à desigualdade, coletar dados desagregados sobre os grupos excluídos, dar voz aos segmentos desfavorecidos, desenvolver *capital social*, investir em processos de *responsabilização* e *empoderamento* e afirmar os direitos culturais dos grupos minoritários. (DFID, 2004).

As soluções enfatizadas pela vertente têm a ver com *regras, direitos e poderes*. Os *atos*, que consistem em estratégias de persuasão e/ou doutrinação baseadas em evidências selecionadas, também são importantes, mas não tanto quanto essas outras modalidades de solução. Por outro lado, a VPS DS quase não faz menção às *indicações*, provavelmente devido ao fato de seu modelo de ação se referir a grupos, em vez de indivíduos. Assim como a VPS DH, a VPS DS apresenta a erradicação da pobreza como uma questão de direitos humanos, mas atribui muito mais ênfase a esse ponto, propondo inclusive o uso de indicadores especificamente direcionados para o tema²⁴. A VPS DS defende que os direitos humanos, que têm caráter universal, devem ser ampliados por outros conjuntos de direitos

²⁴ Esses indicadores seriam mais desagregados do que os indicadores de desenvolvimento humano, além de enfatizar responsabilidades de instituições e atores e focar contextos específicos (DFID, op. cit.).

que contemplem necessidades específicas de indivíduos e grupos. Os textos da VPS DS se baseiam em uma concepção normativa dos direitos, vistos como reivindicações legítimas que geram obrigações e deveres de provisão por atores individuais e coletivos, ou seja, implicam processos de responsabilização.

Para a VPS DS, a participação nas estruturas de autoridade é o fator decisivo para a materialização dos direitos humanos e sociais. A falta de acesso às instâncias decisórias explicaria porque os segmentos mais vulneráveis da população não recebem a devida atenção do Estado. Por isso, a vertente defende que essas estruturas se tornem mais abertas à participação popular. Além disso, nos textos da VPS DS sempre há argumentos em prol da descentralização das instâncias de decisão, dado o suposto de que quem está mais próximo dos problemas tem melhores condições de tomar “boas decisões”. A VPS DS sugere, ainda, outras formas de “empoderamento” dos grupos vulneráveis, como o desenvolvimento do *capital social*²⁵ e a valorização da cidadania ativa.

A VPS DS também tem posições marcantes quanto ao conceito e às modalidades de proteção social. Tanto as abordagens amplas quanto as abordagens restritas de proteção social são criticadas: as primeiras, por incluírem temas tão diversos como “educação, microcrédito, geração de emprego e redes de segurança para segmentos não-pobres”; as segundas, por se assemelharem à “velha assistência social” para grupos vulneráveis. A vertente procura se afastar do enfoque tradicional da proteção social²⁶, ao propor uma “visão política ou transformadora da proteção social”, que não se restringe às transferências focalizadas de renda e a incentivos ao consumo das famílias de baixa renda, mas tem o objetivo de reduzir a vulnerabilidade e os riscos que atingem determinados segmentos sociais, por meio de estratégias promotoras de equidade, do empoderamento e dos direitos sociais (DFID, op. cit., p. 69).

²⁵ O conceito de *capital social* se refere aos recursos sociais desenvolvidos por meio de relações de confiança e reciprocidade em redes, contatos, grupos formais e grupos informais, os quais auxiliam as pessoas a alcançar seus objetivos e a obter ou ampliar seus meios de vida (BOURDIEU, 1989; COLEMAN, 1991; PUTNAN, 1993; FIELD, 2004). Indivíduos, grupos e comunidades pobres não teriam acesso a *formas verticais* de capital social, que consistem em redes sociais que dão acesso ao capital social que estabelece *pontes e ligações*. (WOOLCOCK, 2000, p. 13-14).

²⁶ As características desse enfoque seriam: ênfase no atendimento das necessidades básicas da população; caráter assistencialista da entrega de bens e serviços; padrão tecnocrático de formulação de políticas; visão dos beneficiários como receptores passivos de transferências e serviços; estratégia baseada nos setores de atuação do Estado nacional, e o objetivo único de elevar o bem-estar das famílias (DFID, op. cit.)

A VPS DS associa a proteção social a intervenções compreensivas, coerentes e sustentadas de múltiplos agentes públicos e privados (governos, organizações voluntárias e redes sociais) com o objetivo de remover os obstáculos à participação dos pobres no processo de crescimento econômico. As ações de proteção social visam aumentar a segurança econômica dos pobres e diminuir a desigualdade de bens e oportunidades, por meio de estratégias de prevenção, redução e amenização dos riscos inerentes à participação no mercado. Em outras palavras, a proteção social deve desenvolver a capacidade de indivíduos, famílias e comunidades pobres de prevenir, gerenciar e superar *eventos adversos* (*hazards*), *riscos* (*risks*) e *estresses* (*pressures*) que ameaçam seu bem-estar presente e futuro (BARRIENTOS et al., op. cit.).

Portanto, para a VPS DS, a política social deve se basear em direitos e não em necessidades, ser participativa, ter caráter intersetorial e envolver atores governamentais e não governamentais. Define-se *política social* como “iniciativas públicas e privadas, preventivas e reativas, que favorecem transferências de renda ou consumo para os pobres, protegem os vulneráveis contra riscos a seus meios de vida e melhoram a condição social e os direitos dos marginalizados, com o objetivo geral de reduzir a vulnerabilidade econômica e social dos grupos em situação de pobreza, vulneráveis e marginalizados” (DFID, op. cit., p. 71)²⁷.

Para cada categoria de vulnerabilidade haveria uma modalidade de proteção social correspondente. Para a pobreza crônica, a VPS DS propõe assistência social e transferências focalizadas de recursos monetários ou em espécie; para a vulnerabilidade econômica, propõe esquemas de seguro social e redes de segurança social; para vulnerabilidades associadas ao ciclo de vida ou a situações-limite (como pobreza extrema, orfandade, asilo político), propõe serviços sociais “clássicos”, e para a marginalização social, propõe políticas promotoras de direitos e de equidade social, mudanças nos marcos regulatórios e campanhas de sensibilização (DFID, op. cit.)²⁸

²⁷ Segundo o DFID, essa definição de política social contrasta com a de outros organismos internacionais, como o BM, o BID e a *Organização Internacional do Trabalho* (OIT), que veem a política social como um tipo de resposta a problemas econômicos ou choques aos meios de vida das pessoas, por meio de órgãos públicos ou formas de prestação coletiva de serviços. Para o DFID, a definição acima é insatisfatória porque não leva em conta riscos sociais (trabalho infantil, violência doméstica, conflitos armados, discriminação etc), nem incorpora atores extraestatais.

²⁸ As categorias dessa matriz de vulnerabilidades e prestações sociais não são mutuamente excludentes. Não fica claro como distinguir pobreza crônica, pobreza extrema e marginalização social, por exemplo. Além disso, não se explica a diferença entre transferências focalizadas de recursos monetários e redes de segurança social. No

O *princípio de seleção dos beneficiários* da VPS DS se refere aos *grupos*, ou, mais especificamente, aos segmentos vulneráveis e excluídos social e economicamente. No entanto, a *cidadania* precede a *necessidade* como *critério de seleção do público-alvo* da proteção social, uma vez que, no discurso da VPS DS, a política social se orienta por direitos: a política social “tradicional” é que seria orientada por necessidades. Quanto aos *processos sociais de distribuição*, o *voto* é o preferido pela VPS DS, dada a crença de que a participação nas instâncias decisórias é o principal meio de acesso à proteção social. Por outro lado, a vertente defende que a sociedade civil organizada e o setor privado têm papel importante a desempenhar nessa área.

A VPS DS não atribui tanto destaque aos PTRC quanto a VPS DH. Na verdade, essa expressão nem sempre é utilizada por essa vertente, que costuma falar mais em “transferências focalizadas de recursos monetários ou em espécie”, expressão que não coincide exatamente com o conceito. Para a vertente, as transferências focalizadas de renda e os incentivos ao consumo das famílias de baixa renda seriam apenas um componente dos sistemas de proteção social que não traduz a “visão política ou transformadora” que ela defende.

Para a VPS DS, os PTRC têm pontos positivos e negativos. Os pontos positivos seriam: a focalização na pobreza, a provisão de bens e serviços de forma não assistencialista, o modelo de gestão intersetorial e descentralizado, a promoção do acesso a direitos, como educação e saúde, e a superação da imagem dos beneficiários como receptores passivos de bens e serviços. Contudo, os PTRC teriam vários aspectos negativos, como a focalização na pobreza extrema em vez da pobreza crônica²⁹, além de se assemelharem à política social tradicional: trata-se de iniciativas predominantemente estatais, que buscam atender às necessidades básicas da população de forma reativa, e que geralmente são formuladas e implementadas de forma pouco participativa.

entanto, a despeito de tais ambiguidades, essa matriz serve para comunicar a ideia de que, para a VPS DS, cada tipo de vulnerabilidade requer uma abordagem diferenciada.

²⁹ Em alguns textos da vertente, os dois tipos de pobreza correspondem a tipos diferentes de vulnerabilidade, devendo ser enfrentados por meio de estratégias distintas. Em outros, a pobreza extrema e crônica são situações que envolvem tipos distintos de vulnerabilidades. Os segmentos extremamente e cronicamente pobres estariam expostos a mais riscos e menos salvaguardas (*buffets*) do que os demais, como bens, seguros, redes sociais e benefícios públicos (BARRIENTOS et al., op.cit).

Os Quadros 9 e 10 comparam os argumentos das três VPS associadas a paradigmas de desenvolvimento. As diferenças entre eles são sutis, mas importantes. As VPS DE, DH e DS diferem quanto à hierarquia de valores, aos tipos de problemas e linguagens priorizadas e aos tipos e modalidades de soluções recomendadas. Esse último ponto fica claro quando se analisa a maneira como cada VPS define os *itens*, os *beneficiários* e os *processos sociais de distribuição*. No que se refere aos itens, verifica que a VPS DE defende esquemas mínimos de proteção social, a VPS DH, redes do tipo “trampolim” (isto é, esquemas de proteção que funcionem como instrumentos de *promoção* social), e a VPS DS, sistemas abrangentes de proteção social que viabilizem o empoderamento dos segmentos excluídos. É fundamental atentar para essas prescrições, pois isso facilita a identificação do peso relativo da VPS DE, DH e DS em contextos e conjunturas específicas. O objetivo dos Capítulos 4 e 5 é analisar como isso ocorre no caso do Brasil e do México.

Quadro 9 - Argumentos da VPS associadas a paradigmas de Desenvolvimento

Argumentos		VPS DE	VPS DH	VPS DS
Objetivos (valores)	Hierarquia	Eficiência Liberdade negativa	Liberdade positiva Justiça distributiva Segurança material	Cidadania Ativa Justiça distributiva
	<i>Trade-offs</i>	Justiça distributiva e eficiência	Insegurança econômica e liberdade individual	Falta de participação e liberdade individual Falta de participação e segurança econômica
	Associações	Eficiência + liberdade	Liberdade + justiça distributiva	Justiça distributiva e liberdade Segurança material e liberdade
Problemas (tipo e linguagens)	Tipo de problema	Pobreza de renda (unidimensional)	Pobreza humana (multidimensional) Desigualdade ruim (oportunidades)	Desigualdade ruim (oportunidades) Pobreza (multidimensional)
	Símbolos (metáforas)	-	X	X
	Números	X	X	X
Problemas (tipo e linguagens)	Causas	Estória da culpabilidade da vítima Estória acidental/ocorrência Estória inadvertida/efeitos não-antecipados Estória mecânica/consequência de causas complexas	Estórias de controle: justiça distributiva como escolha política e social Estórias intencionais/consequências Estórias mecânicas/consequências de causas complexas	Estórias intencionais/consequências Estórias mecânicas/consequências de causas complexas

Argumentos		VPS DE	VPS DH	VPS DS
linguagens)	Interesses	-	-	X
	Decisões	X	X	-
Soluções	Modalidade de desenvolvimento econômico	Crescimento econômico (PIB per capita)	Crescimento econômico pró-pobres	Crescimento econômico pró-pobres
	Induções	X	X	-
	Regras	-	-	X
	Fatos	X	X	X
	Direitos	-	X	X
	Poderes	-	-	X

Fonte: elaborado pelo autor.

Legenda:

X – linguagem ou modalidade de solução presente ou enfatizada

- linguagem ou modalidade de solução ausente ou não enfatizada

Quadro 10 - Dimensões da Distribuição segundo a VPS DE, DH e DS

Dimensões da distribuição		Desenvolvimento Econômico (DE)	Desenvolvimento Humano (DH)	Desenvolvimento Social (DS)
Item	Fronteiras Tipo/natureza Desenho Nível Periodicidade	<i>Rede Mínima de Proteção Social</i> (RMPS) Transferências fiscais mínimas e temporárias	Rede de proteção social (PTRCs + serviços sociais básicos).	Sistema de proteção social (rede de proteção social + promoção de condições de vida)
Beneficiários	Princípios	Hierarquia Mérito	Mérito Grupos	Grupos
	Crítérios	Necessidade	Necessidade Cidadania	Cidadania Necessidade
Processo social de distribuição	Competição Loteria Voto	Competição Loteria	Competição Loteria	Voto

Fonte: elaborado pelo autor.

Legenda:

X – linguagem ou modalidade de solução presente ou enfatizada

- linguagem ou modalidade de solução ausente ou não enfatizada

CAPÍTULO 4 – CARACTERIZAÇÃO DAS VISÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Quais são as principais *Visões de Proteção Social* (VPS) no Brasil e como elas influenciam o debate sobre as políticas sociais, e, mais especificamente, sobre os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC)? Este capítulo tenta responder a essa pergunta, ainda que de maneira exploratória. O material empírico disponível permitiu aprofundar a análise sobre cinco VPS: a da *Renda Básica de Cidadania* (VPS RBC), a da *Segurança Alimentar e Nutricional* (VPS SAN), a dos *Direitos Socioassistenciais* (VPS DSA), a do *Gasto Social* (VPS GS) e a do *Movimento Educacionista* (VPS ED/ME).

Há muitas outras perspectivas sobre proteção social que não foram analisadas neste trabalho: a do setor saúde, a dos estados e municípios, a da Igreja Católica e a da sociedade civil, entre outras tantas. Além disso, não foi possível analisar sistematicamente as variantes das VPS investigadas. Na maioria dos casos, apenas a variante “hegemônica” foi examinada. Não obstante, a investigação das VPS permitiu vislumbrar o mosaico de perspectivas sobre proteção social no Brasil. Na prática, essas perspectivas são extremamente dinâmicas e fluidas, o que dificulta a identificação dos argumentos em debate e seu agrupamento em conjuntos mais ou menos consistentes. Este capítulo pretende contribuir para o mapeamento desse campo de símbolos e significados. Os textos sobre cada VPS foram estruturados da seguinte forma: introdução, dimensões dos argumentos (objetivos, problemas e soluções) e visão dos PTRC.

4.1 A Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania

Esta seção analisa a *Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania* (VPS RBC). Aparentemente, a proposta de concessão de uma renda mínima aos cidadãos em situação de necessidade é tão antiga quanto o mundo ocidental. De acordo com Suplicy (2002), ela se fundamenta na ética religiosa e em todas as filosofias “baseadas nos valores da dignidade humana, igualdade e justiça distributiva”. A importância de “assegurar a todos o mínimo para uma sobrevivência digna” também teria sido salientada pelo pensamento humanista da antiguidade clássica e da Europa moderna¹. No século XX, o tema foi retomado pelos economistas do Círculo de Cambridge, que propuseram a instituição da

¹ Com destaque para a *Utopia* (1516), de Thomas More, e *A Justiça Agrária* (1716), de Thomas Paine.

renda mínima como “tentativa de compatibilizar os ideais de liberdade, igualdade, eficiência, justiça e democracia, após a Primeira Guerra Mundial”. Essas idéias formaram a base para as primeiras formulações de *Imposto de Renda Negativo* (IRN) (Lerner, 1944) e de *dividendo social* (Meade, 1935). Economistas renomados como Hayek (1944), Stigler (1946), Friedman (1962), Tobin (1965) e Galbraith (1975) se notabilizaram pela defesa do IRN.

Segundo Suplicy (op. cit.), desde os anos 1930 há programas de garantia de renda mínima na Europa. A partir de 1980, a *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* (OCDE) passou a recomendar a adoção desses programas a seus países-membros. A fundação da *Rede Européia de Renda Básica* (BIEN), em 1986, por Philippe Van Parijs e Guy Standing, teria contribuído para sedimentar na Europa e no resto do mundo a percepção de que a renda básica é “justa, equitativa e eticamente aceitável”. Nos Estados Unidos, apenas formas parciais de renda mínima e imposto de renda negativo teriam sido implementadas. Na América Latina e no Caribe, segundo Suplicy, a maioria dos programas de renda mínima se vincula à educação².

4.1.1 Os argumentos da VPS RBC

No Brasil, os *Programas de Renda Mínima* (PRM) têm estado em pauta desde os anos 1990. O Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) é um de seus principais defensores, secundado por um grupo de economistas que consideram essa modalidade de política melhor dos que os programas de transferência de renda tradicionais. No Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991, o Senador Suplicy propunha a instituição de um programa de *Imposto de Renda Negativo* (IRN) para indivíduos maiores de 25 anos com renda abaixo da linha de pobreza³. Contudo, as primeiras propostas de renda mínima no Brasil remontam aos anos 1970 (SILVEIRA, 1974; BACHA e UNGER, 1978)⁴. Em 2004, outra variante do modelo PRM foi

² Na América Latina, Suplicy (op. cit.) cita os programas do Uruguai, Chile e Argentina, que complementam a renda dos trabalhadores do mercado formal, cujos filhos estejam frequentando a escola. Ele menciona, ainda, o *Programa de Subsídio Familiar da Venezuela*, criado em 1996, e os programas de *Renda Mínima de Inserção*, instituídos na Guiana Francesa, Guadalupe e Martinica, em 1988.

³ O PL n.º 80/1991 previa que o benefício financeiro correspondesse a 30% da diferença entre o rendimento do indivíduo e um patamar mínimo de renda definido por lei (cerca de R\$ 45 mil cruzeiros na época). O programa deveria ser implantado gradualmente (de 1995 a 2002) e começar pelos maiores de 60 anos. Previa-se, ainda, a desativação progressiva de “programas e entidades de política social compensatória”. Os críticos da proposta salientaram que iniciativas desse tipo poderiam minar a motivação para o trabalho, incentivar a ociosidade ou provocar a informalização das relações de emprego (RAMOS, 1998).

⁴ Suplicy (op. cit.) associa a iniciativa aos “movimentos de emancipação e defesa dos direitos de cidadania de todos que lutam pelo direito à vida”, como povos indígenas, negros e mulheres. Para ele, os precursores da ideia

transformada em lei, a *Renda Básica de Cidadania* (RBC), também a partir de um projeto de lei proposto, em 2001, pelo Senador Suplicy.⁵

As duas principais *variantes* do modelo PRM, o IRN e a RBC, concedem transferências monetárias a indivíduos a despeito de sua condição financeira ou inserção no mercado de trabalho, e sem restrição ao uso dos recursos⁶. As variantes divergem quanto ao nível de complementação de renda que evita o desincentivo ao trabalho. No caso do IRN, o complemento de renda é um percentual calculado com base no patamar de rendimentos necessário à subsistência. No caso da RBC, o benefício financeiro, de igual valor para todos, corresponde ao “montante suficiente para atender às despesas mínimas com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias.”⁷ Por isso, há autores que chamam o IRN de *renda mínima de incondicionalidade fraca*, e o RBC de *renda mínima de incondicionalidade forte* (LAVINAS E VARSANO, 1998).

A VPS RBC se vincula a um conjunto de *valores* associados à civilização ocidental moderna: a dignidade, liberdade, igualdade e fraternidade humanas. Tais valores se relacionam aos *direitos humanos*, aos *direitos de cidadania* e a prescrições de comportamento social baseadas na ética religiosa, principalmente a cristã. A garantia de renda suficiente para a sobrevivência digna seria um direito do cidadão e um dever do poder público e de cada “homem de bem”. Os ricos e poderosos não poderiam se omitir diante da fome, da pobreza e desigualdades sociais.

A justiça distributiva e a segurança material também são valores importantes para a VPS RBC. A materialização do primeiro valor dependeria da concessão de uma renda básica a todos. A concretização do segundo valor, a segurança material, exigiria o estabelecimento de um montante de renda suficiente para o atendimento das *necessidades básicas* dos cidadãos em determinado contexto econômico e social. Para a VPS RBC, não há incompatibilidade entre justiça distributiva, segurança material e liberdade individual: ao

teriam sido Josué de Castro, Celso Furtado, Antonio Maria da Silveira, Edmar Bacha, Roberto Mangabeira Unger, Luiz Guilherme Schymura e José Márcio Camargo.

⁵ Lei n.º 10.835, de 8 de janeiro de 2004 (Institui a *Renda Básica de Cidadania* e dá outras providências).

⁶ No caso do IRN, a ausência de restrição ao uso dos recursos se deve ao *princípio da soberania do consumidor*, e, no caso da RBC, se deve à noção de cidadão titular de direitos e dotado de autonomia no sentido de autodeterminação.

⁷ Art. 1º, parágrafo 2º, Lei n. 10.835/2004.

contrário, os dois primeiros valores são requisitos do último, pois a pobreza é considerada uma das formas de privação de liberdade (SEN, 2000).

A VPS RBC também valoriza a eficiência e a liberdade econômica, sem as quais o mercado não funcionaria adequadamente e o Estado não teria condições de redistribuir renda. A eficiência econômica e a justiça distributiva seriam compatíveis, pois a integração de todos os cidadãos ao mercado, via garantia de renda, permitiria a expansão do consumo, do investimento produtivo e da arrecadação do Estado. A justiça distributiva também não prejudicaria o objetivo do pleno emprego, dado que a RMC seria desenhada de forma a não ter impactos negativos sobre o mercado de trabalho. Além disso, a RMC aumentaria o poder de barganha dos trabalhadores, evitando, assim, a precarização das relações de trabalho.

Segundo a VPS RBC, deve-se buscar a resolução dos problemas econômicos por meio de políticas baseadas em outros valores além do interesse próprio: “valores éticos, valores cívicos, valores de identidade e de fé” (DAVIDSON e DAVIDSON, 1988). De acordo com Suplicy, “sozinho, o princípio do mercado leva ao envilecimento das relações humanas; por isso, ele deve ser matizado pelas leis da natureza, pelos enigmáticos significados de nossa existência, pela ética, pela felicidade, pelo relacionamento humano.” (op. cit., p. 25). Este “capitalismo ético”, com face solidária, teria como corolário o regime democrático, que permitiria a participação de todos os cidadãos na vida política da nação.

Outro aspecto importante é a *visão do trabalho* expressa por autores filiados à VPS RBC. Eles negam o suposto de que apenas a renda do trabalho permite uma vida digna. O *status* de cidadão confere ao indivíduo o direito de receber do Estado segurança material no nível considerado aceitável pela sociedade em uma dada conjuntura. Logo, para a VPS RBC, a distribuição da riqueza social não deve ser condicionada à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, inclusive porque as pessoas podem não ter conseguido emprego por condições alheias à sua vontade⁸. Essa visão do trabalho se liga a uma visão da propriedade como construção coletiva à qual todos têm direito. Isso significa que a riqueza gerada pela propriedade deve ser empregada primordialmente para o bem coletivo. Na VPS RBC, a

⁸ Celso Furtado sustenta que o conceito de trabalho e o conceito de renda devem ser modificados, pois “todo homem tem direito a uma renda, a uma inserção social positiva, à solidariedade dos membros da sociedade.” (2000, p. 157)

noção de propriedade individual é limitada pela noção de função social da propriedade, proveniente da ética cristã e dos ideais do socialismo.

A visão de sociedade da VPS RBC é consistente com o conceito de *comunidade*, recorrentemente utilizado para enfatizar a interdependência entre os membros de um dado grupo, e o compromisso de todos com o bem-estar de cada um. O princípio da *solidariedade social* transformaria a provisão de segurança material em uma responsabilidade coletiva. Além disso, o bem-estar de todos seria um requisito para a “paz interna da sociedade”, o que atribuiria valor instrumental à garantia de renda a todos por meio do Estado.

Para a VPS RBC, os *problemas* mais prementes do Brasil são as desigualdades sociais e regionais de renda e riqueza, somadas à desigualdade racial e de gênero. A fome, a pobreza e a miséria/indigência seriam as consequências mais visíveis da desigualdade. Devido à ênfase na renda monetária, a VPS RBC emprega uma caracterização unidimensional da pobreza⁹, o que explica porque a linguagem dos *números* é bastante utilizada por essa vertente. As operações de *contagem* e *mensuração* são consideradas fundamentais para identificar, descrever e acompanhar a evolução da desigualdade e da pobreza. Os textos da VPS RBC utilizam extensivamente indicadores sociais e econômicos para demonstrar a objetividade do diagnóstico e das soluções que apresentam. Também se recorre às tradicionais *linhas de indigência e pobreza*, que estabelecem um patamar de renda que permite identificar o público-alvo das ações assistenciais do governo¹⁰.

A VPS RBC também se apoia na linguagem dos *símbolos*. Devido ao ecletismo de suas referências,¹¹ a vertente conta com um manancial quase inesgotável de *estórias*. Suplicy conta parábolas do Novo e do Antigo Testamento para salientar o valor da justiça distributiva e a idéia de que os bens materiais e espirituais pertencem a todos. Textos religiosos do Islamismo e do Budismo, como o Alcorão e os escritos do Dalai Lama, são citados para exemplificar visões espirituais do mundo que prescrevem padrões de comportamento social

⁹ Apesar disso, Suplicy (op. cit.) menciona definições multidimensionais de pobreza, como a *abordagem das necessidades materiais básicas* e a *abordagem das capacidades* de Sen (op. cit.).

¹⁰ A linha de indigência corresponde à renda que cobre os custos da cesta alimentar regional para consumo calórico individual mínimo. A linha de pobreza corresponde à renda que cobre os gastos com alimentação, além de um nível mínimo de gastos com vestuário, habitação e transportes.

¹¹ Suplicy situa a RBC em uma longa linhagem de idéias e eventos da civilização ocidental, e a associa aos “valores que inspiraram os grandes feitos da humanidade e as grandes transformações da história, da conquista da Terra Prometida pelos judeus até a Campanha Ética na Política de 1992, que culminou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992).” (op. cit., p. 25-26).

visando “disciplinar as relações humanas com temperança e sabedoria”. O autor recorre ainda a relatos biográficos, contando em detalhes sua trajetória pessoal, profissional e política.

Os textos da VPS RBC fazem amplo uso de *figuras de linguagem*, como *sinédoques* e *metáforas*. As sinédoques são exemplificadas por relatos de tragédias pessoais que mostram como “experiências de intolerância, pobreza e miséria” e a falta de “uma política econômica civilizada e justa” prejudica os indivíduos. Essas tragédias são exemplos do que pode acontecer a todos que se encontram em situação de privação e se veem desamparados pelo Estado (Suplicy, op. cit., p. 26-27). Por outro lado, a maioria das metáforas da VPS RBC diz respeito à pobreza, comparada à escravidão, ao voto censitário, a uma praga a ser erradicada e a um inimigo a ser combatido. Há ainda a “metáfora do amor e da prostituição” para contrastar relações humanas que seguem ou não o princípio do mercado¹².

Ainda no campo dos símbolos, os textos da VPS RBC realizam um *salto normativo* quando apresentam evidências de que as pessoas deixam de trabalhar quando recebem benefícios de valor mais alto. A prescrição implícita nesse caso é que a complementação de renda deve apenas garantir o bem-estar físico do indivíduo, permitindo a subsistência e a manutenção de sua capacidade de trabalho. No entanto, a VPS RBC também afirma que as transferências devem ser suficientes para despesas com alimentação, educação e saúde, consideradas necessidades básicas, o que evidencia a ambiguidade dos argumentos da vertente.

No tocante à linguagem das *causas*, nota-se que os textos VPS RBC não indicam claramente os responsáveis pelos problemas enfrentados pelos brasileiros. A pobreza e a desigualdade são apresentadas como fenômenos históricos que resultam de causas complexas, não podendo ser atribuídos às ações e decisões de nenhum ator em particular. Para Suplicy (op. cit.), esses problemas fazem parte de um sistema profundamente arraigado na nossa vida econômica, política, cultural e social. No entanto, a definição da pobreza e da desigualdade na dimensão da renda geralmente permite identificar de forma bastante clara os “lados” do conflito distributivo. No entanto, a VPS RBC não aborda o assunto por esse

¹² “Qual a diferença entre o amor e a prostituição? pergunta Davidson no início de seu livro. O amor é uma afeição viva por uma mulher, um filho, uma ideia; é um sentimento apaixonado, uma inclinação ditada pelas leis da natureza, ou por enigmáticos significados de nossa existência. O amor nos leva a considerar questões de ética, de felicidade, de um melhor relacionamento humano. A prostituição segue o princípio do mercado, do valor em moeda de um prazer, com o conseqüente envilecimento da relação humana. (DAVIDSON, G. e DAVIDSON, 1988, citado por Suplicy, op. cit., p. 24-25)

ângulo, o que indica a subutilização da linguagem dos *interesses* em seu estilo de argumentação.

Apesar não atribuir responsabilidades, a VPS RBC identifica as vítimas dos problemas econômicos e sociais brasileiros. A situação social e as experiências das camadas pobres da população são descritas com riqueza de detalhes. Contudo, a caracterização do “lado bom e fraco” não é acompanhada da caracterização do “lado mau e forte”. As camadas privilegiadas da população são mencionadas apenas quando se prescreve seu dever moral de ajudar aos pobres e combater a desigualdade econômica e social. Além, a VPS RBC praticamente não toca na questão da representação política.

A linguagem das *decisões* também aparece pouco na VPS RBC, o que é surpreendente em uma vertente que tem a Economia como principal referência. No entanto, o processo racional de tomada de decisões é mencionado pelo menos em duas ocasiões: quando se recorre ao *princípio da soberania do consumidor* para assegurar que a RBC conceda benefícios monetários sem restrições de uso, e quando se defende o estabelecimento da RBC em um patamar que preserve os incentivos positivos ao emprego. A VPS RBC também apresenta uma *escolha de Hobson* ao sugerir que há apenas duas alternativas para garantir o direito à existência: o modelo RBC ou intervenções propensas a desperdiçar recursos públicos e criar “armadilhas do desemprego”.

A RBC seria a melhor *solução* para a pobreza e a desigualdade de renda porque faria parte de um “pacote de política econômica civilizada”, entendida como “aquela que procura caminhos mais humanos, mais democráticos, para administrar os conflitos distributivos que ocorrem entre os membros de uma comunidade”. Além da renda mínima, outras iniciativas incluídas nesse pacote seriam: reforma agrária, orçamento participativo, microcrédito, cooperativismo, democratização das relações de produção e universalização dos direitos de educação, assistência à saúde, moradia e segurança alimentar (SUPLICY, op. cit., p. 24).

A RBC é apresentada como um complemento às políticas sociais universais¹³. Além disso, essa modalidade não se confundiria com políticas compensatórias por ser um instrumento

¹³ Para Celso Furtado (op. cit.), a RBC faria parte de um “sistema de solidariedade mais amplo”; para Maria da Conceição Tavares, o conceito de renda básica deve ser compatibilizado com os recursos existentes, e visto como um instrumento que complementa outras formas de erradicação da pobreza.

para transformar as condições de vida das pessoas “presas no círculo vicioso da pobreza, do crime, da violência e da opressão pela sociedade, o Estado e a falta de cidadania”. A implantação da RBC representaria “uma melhoria estrutural na organização do Estado e da sociedade”, uma iniciativa comparável à abolição da escravatura e à instituição do sufrágio universal (SUPLICY, op. cit., p. 151-156).

A VPS RBC atribui papel central à perspectiva dos *direitos*. A renda básica incondicional teria como fundamento o direito à existência e à vida, e o direito inalienável dos cidadãos de partilhar da riqueza da nação, não importando origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Ela também estaria referenciada na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948. No Brasil, a fundamentação legal da RBC pode ser encontrada na Constituição de 1998, que, em seu artigo 3º, determina a “busca de uma sociedade justa e solidária e o imperativo de erradicar a pobreza, a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O caminho natural para a afirmação dos direitos é o estabelecimento de *regras* formais. A VPS RBC atribui grande importância a essa estratégia, o que fica evidente na forma como se reconstitui a evolução da RBC no Brasil: uma retrospectiva de iniciativas legislativas e de atos normativos do Poder Executivo que culmina com a sanção presidencial à Lei n.º 10.835/2004, que institui a *Renda Básica de Cidadania*, a partir de 2005¹⁴. Assume-se que, a partir desse momento, a implantação da RBC seria apenas uma questão de tempo¹⁵.

A VPS RBC também recorre aos *fatos* para persuadir as mais variadas audiências, razão pela qual há muitos indicadores sociais e econômicos e sofisticadas simulações do impacto da RBC em seus textos¹⁶. No entanto, paradoxalmente, a vertente não atribui grande ênfase às *induções* , mecanismo derivado do modelo do ator racional. Outro tipo de solução

¹⁴ Suplicy aponta as ideias de Marx, Sen e Rawls como as principais referências do Projeto de Lei de 2001, que propôs a criação da RBC. A contribuição de Marx teria sido a máxima “de cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com suas necessidades” (*Crítica ao Programa de Gotha*, 1875). A *abordagem das capacidades* de Sen (op. cit.) também teria sido fundamental para a visão da pobreza como falta de liberdade econômica. Finalmente, o autor cita a *teoria da justiça* de Rawls (1971) como inspiração, principalmente no que se refere ao *princípio de igual liberdade*, ao *princípio da diferença* e ao *princípio da igualdade de oportunidades* e à noção de *bens primários* (SUPLICY, op. cit., p. 84).

¹⁵ Em seu artigo 1º, a lei define a RBC como “o direito de todos os brasileiros residentes no País e a estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário”. Esse direito será implantado gradualmente, cabendo ao Poder Executivo determinar os segmentos da população que se beneficiarão a cada nova etapa, dando prioridade aos mais necessitados, e estabelecer o valor do benefício, de acordo a *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF) (Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000).

¹⁶ Ver Urani (1998) e a *Cartilha da Renda Mínima de Cidadania* (1998).

subutilizada pela VPS RBC são os *poderes*. Os textos da vertente praticamente não abordam questões relacionadas a processos decisórios, o que sinaliza o entendimento de que mudanças nas estruturas de autoridade não seriam necessárias nem para a criação da RBC, nem para a eliminação da pobreza e da desigualdade. Ou seja: a manutenção do *status quo* não seria obstáculo para a garantia de renda incondicional a todos os brasileiros.

No que refere à *seleção de beneficiários*, a VPS RBC se pauta pelo *princípio dos grupos*, que, no caso de um benefício incondicional e universal, coincide com o universo de cidadãos necessitados, e pelo *critério da cidadania*, único recorte admissível no conjunto dos residentes do país. É importante notar, porém, que priorizar os mais pobres na concessão da RBC equivale a colocar o critério da necessidade em posição superior ao de cidadania. Finalmente, no que se refere aos *processos sociais de distribuição*, a VPS RBC tem clara preferência pelo *voto*, dada a convicção de que cabe às autoridades democraticamente constituídas a tarefa de distribuir os benefícios da participação na comunidade.

4.1.2 A VPS RBC e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A VPS RBC se posiciona de maneira ambígua em relação aos PTRC. Por um lado, os textos da vertente não os diferenciam da RBC e de outras modalidades de transferência de renda, como visto no Capítulo 1. Por outro, os PTRC são apresentados como inferiores ao modelo RBC. As críticas da VPS RBC aos programas de renda condicionados são de caráter filosófico e pragmático. Do ponto de vista filosófico, sugere-se que esses programas condicionam o direito à vida a outros direitos, minimizam o lado da oferta dos serviços sociais, interferem nas decisões privadas das famílias pobres e tendem a estigmatizar seus beneficiários.

Do ponto de vista pragmático, ressaltam-se as dificuldades de verificação da situação financeira dos beneficiários, devido à variabilidade dos ganhos formais e informais das pessoas e ao problema inevitável das subdeclarações de renda. Além disso, a necessidade de criar pesadas estruturas administrativas para acompanhar as condicionalidades dos programas desviaria recursos escassos de atividades-fim para atividades-meio. Suplicy indaga ainda: “por que confiar nas declarações dos ricos no Imposto de Renda e não confiar nas declarações dos pobres que se inscrevem nos programas de renda mínima?” (op. cit., p. 150)

A renda básica incondicional teria a vantagem de não incentivar a subdeclaração de renda e as fraudes, já que os pagamentos não são interrompidos quando um beneficiário consegue um emprego que eleva a renda familiar *per capita* acima de determinado patamar. Mesmo assim, a renda incondicional premiaria o esforço do trabalho porque “quem trabalha ganha mais do que quem não trabalha”, o que evitaria que as pessoas caíssem na “armadilha do desemprego”. Logo, os RBC seriam muito melhores do que os outros tipos de transferência de renda; não obstante, esses programas são apresentados como predecessores da renda incondicional, não havendo diferenças qualitativas que impedissem sua progressiva transformação no modelo RBC, no Brasil e no resto do mundo¹⁷.

4. 2 A Visão de Proteção Social da Segurança Alimentar e Nutricional

A comunidade de pensamento que apoia a *Visão de Proteção Social da Segurança Alimentar e Nutricional* (VPS SAN) é formada por um grande número de atores, dentro e fora do Brasil, que compartilham a preocupação com a *Segurança Alimentar e Nutricional* (SAN) da população mundial¹⁸. Formulado na Europa no período pós-guerras, o conceito de SAN foi incorporado à agenda da *Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação* (FAO), e de outras organizações relacionadas às áreas de agricultura e abastecimento, nutrição e saúde pública. Desde os anos 1940, esse conceito sofreu modificações significativas, chegando à seguinte formulação no *Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar*, em 2001:

Segurança alimentar e nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem esse direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte

¹⁷ “Há a possibilidade de caminhar gradualmente dos diversos desenhos de programas de renda mínima e seguridade social, como os programas associados à educação e outras transferências vigentes no Brasil e em outros países, para a renda básica universal, de maneira a assegurar a todas as pessoas o direito inalienável de participar da riqueza da nação e ter o suficiente para suas necessidades vitais.” (SUPLICY, op. cit., p. 94)

¹⁸ Segundo GOMES Jr (2007, p. 48), a comunidade de pensamento da SAN corresponderia ao “segmento público responsável pelas questões do abastecimento e segurança alimentar, composto por um número reduzido de profissionais que vêm atuando no setor nas três últimas décadas”. Esses atores seriam participantes de um “mundo” que discute temas, como abastecimento e nutrição, e, mais recentemente, segurança alimentar. Na academia, membros dessa comunidade de pensamento geralmente estão presentes nos departamentos de Desenvolvimento Agrário, Economia Agrícola, Saúde Pública, Nutrição, Agronomia, Geografia, Serviço Social e Sociologia Rural, entre outros.

cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, grifos nossos).

Os elementos fundamentais do conceito de SAN estão contidos nessa passagem: a concepção do *direito humano à alimentação*; o deslocamento do foco da produção para o acesso aos alimentos; os atributos da segurança alimentar (qualidade, quantidade e sustentabilidade); a responsabilidade do Estado pela garantia da SAN; o papel da sociedade civil; e o conceito de *soberania alimentar*, entendido como o respeito às decisões dos países sobre a produção e o consumo de alimentos.

Há pelo menos duas variantes da VPS SAN no Brasil. A primeira descende da *Ação da Cidadania contra a Fome e Miséria* e enfatiza a mobilização da cidadania e o protagonismo da sociedade civil¹⁹. A VPS SAN/SC tem sido expressa pelo *Conselho Nacional de Segurança Alimentar* (CONSEA), por exemplo. A segunda descende do *Projeto Fome Zero*, de 1991, que foi transformado no *Programa Fome Zero*, de 2003²⁰. Diversos atores têm defendido a VPS SAN/FZ. Em 2003, esse papel coube aos integrantes do *Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome* (MESA)²¹; a partir de 2004, com a criação do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), a *Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional* (SESAN/MDS) assumiu o encargo. A variante VPS SAN/FZ será a principal referência para a análise dos argumentos da VPS SAN realizada nesta seção; a variante VPS SAN/SC será mencionada apenas como contraponto.

¹⁹ A *Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria*, movimento social iniciado em meados em 1992 pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), partia do princípio de que a fome é uma questão de exclusão social e de privação dos direitos de cidadania (SOUZA, 1994). A Campanha da Fome enfatizava a dimensão ética dessa problemática, interpelando a sociedade brasileira a "recuperar o sentido da indignação diante da degradação humana", cuja manifestação mais aguda seria a miséria. Com um discurso de apelo à solidariedade, à parceria entre sociedade e Estado e à descentralização, Betinho convocou a cidadania a se mobilizar para resolver um problema pelo qual todos seriam responsáveis.

²⁰ O Projeto Fome Zero propunha uma *Política Nacional de Segurança Alimentar* (PNSA) para o Brasil, cuja implementação seria coordenada por um *Conselho Nacional de Segurança Alimentar*, responsável pela articulação de ações dos três níveis de governo e da sociedade civil. A PNSA destacava a insegurança alimentar em detrimento dos "velhos" problemas da pobreza, fome e desnutrição, mazelas causadas por um padrão de crescimento econômico concentrador de renda e capital, e por uma política agrícola enviesada em favor da monocultura de exportação (GOMES Jr., 2007):

²¹ O conceito de SAN foi incorporado aos programas de governo do *Partido dos Trabalhadores* – PT nas campanhas presidenciais de 1994, 1998 e 2002. Logo após a oficialização do resultado das urnas, o futuro presidente apresentou o *Programa Fome Zero* (PFZ) como carro-chefe da estratégia social do novo governo e anunciou a criação do MESA.

4.2.1 Os argumentos da VPS SAN/FZ

Na variante VPS SAN/FZ, as ações de proteção social são pautadas pela segurança em sentido amplo; na variante VPS SAN/SC, a justiça distributiva/equidade é o *valor* colocado em primeiro plano. A solidariedade é mencionada de forma positiva nas duas variantes, mas mais enfatizada na VPS SAN/SC, provavelmente devido à importância atribuída à mobilização da sociedade civil. Ambas as variantes da VPS SAN relacionam tais valores ao conceito de cidadania e a regimes políticos democráticos.

A *visão do trabalho* da VPS SAN/FZ pode ser deduzida da ideia de que o objetivo final das intervenções governamentais é possibilitar a “emancipação social” dos beneficiários, ou seja, criar condições para que eles obtenham trabalho e renda de forma autônoma. O trabalho é considerado o meio de provisão de bem-estar mais consistente com o conceito de cidadania, porque reforça a autonomia individual. A mesma tese é defendida pela VPS SAN/SC, segundo a qual receber ajuda pública e viver de solidariedade por tempo indeterminado reduz a capacidade de inserção no mundo do trabalho e na sociedade.

A VPS SAN/FZ tem um viés favorável à sociedade civil, apesar disso não ficar tão explícito quanto na VPS SAN/SC. Parte-se do suposto de que a sociedade civil e o mercado devem interagir com o Estado para produzir resultados socialmente desejáveis. Deixado sozinho, o mercado não seria capaz de promover a harmonia entre a economia e sociedade, razão pela qual sua regulação pelo Estado é imprescindível. Por outro lado, o Estado deve apoiar as ações de solidariedade da “cidadania organizada”, pois Estado e sociedade civil seriam parceiros na proteção social: o governo tem papel indutor, mas a protagonista é a sociedade civil.

Para a VPS SAN/FZ, o principal *problema* a ser enfrentado pelo poder público e a sociedade é o modelo de desenvolvimento econômico concentrador de renda e trabalho, pois ele gera um círculo vicioso que produz exclusão, desigualdade, pobreza e *insegurança alimentar e nutricional* (INSAN). A pobreza é um problema estrutural que não pode ser resolvido por meio de ações com foco no indivíduo ou nas famílias. Sua causa imediata seria o baixo dinamismo das economias locais e regionais, que levaria à exclusão de um enorme contingente de pessoas da agricultura, provocando desemprego e migração para as grandes cidades.

A INSAN, foco do Fome Zero, resulta da falta de acesso das famílias a alimentos em quantidade, qualidade e regularidade suficiente e em condições dignas. O conceito de INSAN abrange “os que comem pouco por falta de renda, os que comem mal e os que comem demais”. Os conceitos de fome e de desnutrição estão contidos no conceito de INSAN. A fome é considerada “a dimensão extrema dos desequilíbrios estruturais do país” e efeito da “privação de cidadania”. Para acabar com a fome, seria preciso acabar com a INSAN, eliminando as causas da falta de acesso aos alimentos, a ausência ou escassez de renda e a indisponibilidade de alimentos adequados no entorno das famílias.

A VPS SAN/FZ emprega a *linguagem numérica* de definição de problemas com certa parcimônia. Os documentos produzidos pelo MESA geralmente começam com um diagnóstico baseado em dados sobre insegurança alimentar, fome e desnutrição, associados a indicadores socioeconômicos com foco na pobreza e no *desenvolvimento humano*. Além disso, tais documentos citam dados e metodologias de organismos internacionais, como a FAO, que buscam caracterizar e quantificar a insegurança alimentar e a fome no mundo.

No entanto, a linguagem dos *símbolos* parece mais importante para a VPS SAN/FZ do que a dos números, principalmente no que se refere às *figuras de linguagem* e, particularmente, às *metáforas*. Nos textos da vertente, a fome é comparada a “um garrote de muitas voltas” produzido por uma “usina de carências”, e a insegurança alimentar ao “laço mais asfíxiante da fome”. Também são mencionadas expressões típicas da *Visão de Proteção Social vinculada ao paradigma de Desenvolvimento Humano* (VPS DH), como “círculo de ferro da pobreza” e “vazamento de renda”. Além disso, a visão da política social como “trampolim” para a cidadania remete à proposta de *manejo social do risco*²², também vinculada à VPS DH. Atuar apenas sobre a pobreza equivaleria a “enxugar o chão com a torneira aberta dos recursos públicos”; em vez disso, caberia implementar o Fome Zero para “dar a luz à sociedade civil”.

O foco da VPS SAN/FZ em problemas estruturais leva a vertente a privilegiar *estórias mecânicas*, isto é, a caracterizar os problemas como consequências de *causas* complexas e/ou históricas. Isso explica porque a linguagem das *decisões*, que remete a escolhas de atores individuais, quase não é empregada por essa variante. No entanto, os textos da VPS

²² De Holzmann e Jorgensen (2000), do Banco Mundial. A esse respeito, ver Capítulo 1.

SAN/FZ sugerem a existência de conflitos de *interesses* por trás dos problemas sociais do Brasil. No caso da INSAN, os “interesses ruins e fortes” da agricultura de exportação se oporiam aos “interesses bons e fracos” da agricultura familiar. Além disso, os “interesses ruins e fortes” das burocracias estatais, especialmente do poder público municipal, se oporiam aos “interesses bons e fracos” da sociedade civil organizada e das famílias necessitadas.

A VPS SAN/FZ apresenta o *Programa Fome Zero* (PFZ) como a *solução* para os problemas sociais do país. Como mencionado anteriormente, o *Projeto Fome Zero*, de 2001, é a principal referência do PFZ, o que explica porque esse programa foi apresentado como uma “política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil”²³. O PFZ inovaria ao combinar ações estruturais e emergenciais, levar em conta a dimensão territorial das ações, priorizar processos participativos de formulação de políticas e promover a emancipação social dos beneficiários (INSTITUTO DE CIDADANIA, op. cit.).

O MESA decidiu começar a implementação do PFZ/PSAN pelo *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAA), ou *Cartão Alimentação*, que consistia em uma estratégia de indução da demanda por alimentos, em municípios de baixo desenvolvimento humano da região de semi-árido²⁴. O PNAA visava garantir a emancipação socioeconômica das famílias²⁵ e foi concebido como uma política “educativa, organizativa e emancipadora”²⁶. Contudo, o PNAA e o PFZ foram soterrados por uma avalanche de críticas e por problemas políticos e operacionais.

Após o lançamento do *Programa Bolsa Família* (PBF), em outubro de 2003, e da criação do MDS, em janeiro de 2004, houve mudanças no discurso da VPS SAN para fazer frente ao

²³ A solução seria conjugar *políticas estruturais, políticas específicas, políticas locais e políticas emergenciais* para fomentar a produção agroalimentar, a comercialização agrícola, a distribuição e o consumo de alimentos, além de realizar ações emergenciais de combate à fome (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001, p.84). Em resumo, o Projeto Fome Zero colocava a garantia da SAN como eixo estratégico de desenvolvimento econômico e social e condição para o exercício pleno da cidadania (GOMES Jr., 2007).

²⁴ O PNAA priorizava municípios com baixo IDH, no Semi-Árido e no Vale do Jequitinhonha e municípios em situação de calamidade pública. Os municípios-piloto foram Guaribas e Acauã (PI) e o público-alvo do PNAA era composto por acampamentos e assentamentos, aldeias indígenas, população dos lixões e comunidades quilombolas.

²⁵ “O principal componente do programa não é o benefício para compra de alimentos em si, que é emergencial, mas a participação, a organização dos grupos sociais excluídos e a conscientização das suas necessidades e das necessidades do município para desenvolver a economia local.” (MESA, 2003, p. 15)

²⁶ A dimensão educativa se relacionava à exigência de comprovação dos gastos com alimentos pelas famílias beneficiadas. A dimensão organizativa do PNAA correspondia aos *Comitês Gestores* (CG), instituições de finalidade pública, compostas majoritariamente por membros da sociedade civil eleitos pela comunidade, além de representantes do poder público estadual e municipal. A dimensão emancipadora do Cartão Alimentação dependia do acesso à educação para crianças e jovens e ações complementares para famílias beneficiárias.

“risco de diminuição da importância do PFZ no Governo Federal”²⁷. A partir de junho de 2005, o PFZ passou a ser definido como uma “estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA), priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome” (GTFZ, 2005). Esse conceito oficializa as diferenças entre a PSAN e o FZ: enquanto a PSAN diz respeito a todos os brasileiros e abrange praticamente todos os setores do governo, o FZ prioriza a população com dificuldade de acesso a alimentos e restringe sua atuação à ampliação do acesso, ao fortalecimento da agricultura familiar, à promoção de processos de geração de renda e a ações de articulação e mobilização social²⁸.

No que se refere às modalidades de solução, as *induções* raramente são mencionadas pela VPS SAN/FZ, porque essa variante enfoca problemas e soluções estruturais. Contudo, o mecanismo de indução era empregado pelo PNAA para criar hábitos alimentares saudáveis nas famílias pobres e incentivá-las a participar mais da vida da comunidade. No que se refere aos *atos*, a VPS SAN/FZ emprega indicadores sociais e econômicos para elaborar seus diagnósticos, mas não se apoia apenas em *números* para persuadir as audiências da importância da segurança alimentar e nutricional. Recorre-se a argumentos nos quais a dimensão ética tem peso considerável, o que revela a influência do estilo discursivo da VPS SAN/SC sobre a VPS SAN/FZ.

Direitos e regras são certamente as modalidades de solução mais presentes nos textos da VPS SAN. O *Direito Humano à Alimentação Adequada* (DHAA) é apresentado como parte dos *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (DESC) da Declaração Universal de Direitos Humanos. Além disso, os artigos da Constituição Federal de 1988 que tratam dos direitos sociais são recorrentemente citados para legitimar as demandas da VPS SAN/FZ. Por outro

²⁷ A estratégia traçada pela VPS SAN/FZ abrangia três frentes: apresentar o PFZ como “política pública”, para diferenciá-lo do PBF; enfatizar os outros eixos de atuação da PSAN, como o incentivo à agricultura familiar, a geração de emprego e renda e as ações de educação em SAN; e propor a criação de *Câmara Inteministerial do Fome Zero*, que deu origem, em setembro do mesmo ano, ao *Grupo de Trabalho Fome Zero, da Câmara de Política Social* (GTFZ), sob a coordenação do MDS.

²⁸ Segundo Gomes Jr. (2007), o PFZ assumiu o significado restrito de buscar uma forma emergencial de retirar significativo contingente populacional da situação de fome. Em vez de se tornar uma política ampla para superação da fome e exclusão, o PFZ se tomou um instrumento para assegurar o cumprimento da promessa do Presidente Lula de que todos os brasileiros fariam “três refeições por dia”. Na prática, ainda de acordo com o autor, o PFZ se limitou a mobilizar a sociedade por meio da ética da responsabilidade pela miséria e de ações de distribuição de alimentos e renda para os mais pobres dentre os pobres.

lado, as regras são consideradas fundamentais pelas duas variantes da VPS SAN. Um exemplo é o empenho do CONSEA na proposição e aprovação da lei que cria o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)*²⁹.

As duas variantes da VPS SAN defendem mudanças no *processo decisório* e nas *estruturas de autoridade* para ampliar a participação e o controle social nas políticas públicas. A VPS SAN/FZ e a VPS SAN/SC atribuem papel central aos *Comitês Gestores* locais, considerados fundamentais para reverter a lógica de baixa tradição organizativa das cidades e propiciar o surgimento de novas lideranças comunitárias, tomando as comunidades protagonistas dos processos de emancipação social. A VPS SAN também tem forte viés municipalista, o que explica a presença de estórias a favor da descentralização em seus textos.

Cabem alguns comentários sobre os *princípios de seleção de beneficiários* da VPS SAN/FZ. Em 2003, quando o PFZ ainda era sinônimo de PSAN, o grupo formado por seus beneficiários abrangia o universo da população brasileira; contudo, após a reformulação do discurso sobre o programa, em 2004 e 2005, esse grupo passou a abranger apenas “os segmentos da população mais vulneráveis à fome”, o que significa que a *necessidade* substituiu a *cidadania* como *critério de seleção de beneficiários*. Quanto aos *processos sociais de distribuição*, no entanto, na VPS SAN/FZ, o *voto* continuou prevalecendo sobre modalidades baseadas na disputa individual (competição), ou em probabilidades estatísticas (loteria).

4.2.2 A VPS SAN/FZ e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A posição da VPS SAN/FZ sobre os PTRC remonta ao *Projeto Fome Zero*, de 2001, que fazia duas recomendações sobre o tema: a articulação de políticas emergenciais, estruturais, específicas e locais, e a garantia de que as políticas emergenciais fossem “emancipadoras”. Afirmava-se que “se limitar a políticas compensatórias quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema” (INSTITUTO DE CIDADANIA, op. cit., p. 5; SILVA et al., 2004, p. 120). As “boas” políticas emergenciais

²⁹ A *Lei Orgânica do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)* (Lei no. 11.346, de 15 de setembro de 2006) cria o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)* com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

deveriam ser associadas a ações de incentivo à escolarização e à criação de conselhos com a participação dos beneficiários. Além disso, elas deveriam ter caráter educativo (no que se refere à alimentação e nutrição) e organizativo (no que refere à defesa de direitos).

Nenhum desses requisitos teria sido cumprido pelos programas de transferência de renda do governo FHC, caracterizados como iniciativas fragmentadas, descontínuas e assistencialistas. O *Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal* teria muitas falhas, além de ser um instrumento de formação de clientelas políticas para o poder público municipal. Além disso, esses programas não propiciariam a emancipação dos beneficiários devido ao baixo valor dos benefícios, à ausência de acompanhamento das famílias e à insuficiência das contrapartidas exigidas. A vulnerabilidade e a pobreza se deveriam à falta de dinamismo da economia local. Por isso, não seria suficiente atrelar as transferências de renda à frequência escolar, pois o acesso de crianças e jovens à educação não geraria “dinâmicas emancipatórias nas localidades no curto prazo.” (MESA, 2003).

No governo Lula, o posicionamento da VPS SAN/FZ sobre os PTRC permaneceu praticamente o mesmo. Apesar de reconhecer a necessidade de políticas específicas de SAN para “evitar que a fome alimentasse o círculo vicioso da pobreza”, a VPS SAN/FZ não via com bons olhos o *Programa Bolsa Família* (PBF), cujo desenho teria se afastado do modelo do Cartão Alimentação. O novo programa não incluiu condicionalidades relativas à SAN (controle dos gastos em alimentação e ações educativas); alterou a composição e o papel dos *Comitês Gestores* do PFZ, e direcionou o foco do PBF para as famílias em vez das localidades³⁰.

Apesar desses reveses (e talvez exatamente por sua causa), a VPS SAN/FZ adotou um discurso conciliador após o lançamento do PBF. A racionalização da gestão das transferências federais de renda e a substituição das cestas básicas por recursos financeiros foram descritos como avanços. Por outro lado, buscou-se definir a relação entre o PBF e o Fome Zero em termos amigáveis, ainda que assimétricos. O PBF seria um “programa” para assegurar meios básicos para a sobrevivência das famílias, devendo exigir como

³⁰ Os *Comitês Gestores* foram transformados em *Instâncias de Controle Social* (ICS), depois de um processo de negociação que se estendeu até o início de 2005. Atores ligados à VPS SAN/FZ e à VPS SAN/SC se mobilizaram para preservar o que seria uma conquista do movimento de SAN: os cerca de 2.200 Comitês Gestores do Fome Zero, com maioria da sociedade civil e papel deliberativo. Contudo, a decisão final foi que as ICS do PBF teriam caráter intersetorial, composição paritária entre governo e sociedade civil, e papel consultivo e fiscalizador.

contrapartida que elas se alimentassem com qualidade; o Fome Zero seria uma “política pública” voltada para ações estruturantes de indução da demanda por alimentos e fortalecimento das economias locais, cabendo ao MESA o papel de executor desse “guarda-chuva articulador de ações sociais”.

4.3 A Visão de Proteção Social sob a Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais

Desde a promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988, a *Visão de Proteção Social sob a Perspectiva dos Direitos Socioassistenciais* (VPS DSA) é uma das mais influentes no debate sobre políticas sociais no Brasil. Seus principais defensores são profissionais e entidades das áreas de assistência e serviço social, mas muitos outros atores se identificam com essa vertente, como acadêmicos, políticos e gestores públicos em todos os níveis de governo³¹. As variantes da VPS DSA se diferenciam de acordo com as afinidades políticas, a trajetória profissional e a identidade acadêmica de seus defensores. Este texto menciona apenas três: a variante vinculada ao *paradigma de desenvolvimento humano* (VPS DSA/DH), a variante que trata a assistência social como coadjuvante (VPS DSA/C) e a variante que trata a assistência como protagonista dos processos de emancipação social (VPS DSA/P)³². Apenas esta última será analisada sistematicamente nesta seção. A breve caracterização das outras duas variantes servirá apenas como contraponto e inspiração para trabalhos posteriores.

O discurso da VPS DSA/DH é híbrido, combinando elementos típicos da área de assistência social, como o foco na família, a ênfase nas etapas do ciclo de vida e o foco no território, com elementos da *Visão de Proteção Social associada ao Paradigma de Desenvolvimento Humano* (VPS DH)³³. Essa variante coloca a educação em primeiro plano e atribui à assistência social papel secundário. Sob esse prisma, o objetivo do gasto social seria

³¹ Alguns exemplos de instituições da comunidade de pensamento da VPS DSA seriam: o *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS), os Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social, instâncias como o *Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social* (CONGEMAS), o *Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social* (FONSEAS) e entidades de classe de serviço social, além de associações governamentais e não-governamentais. Na área acadêmica, encontram-se representantes dessa vertente nos departamentos de Serviço Social e Sociologia, entre outros.

³² De acordo o art. 1º da *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é *política de Seguridade Social não contributiva*, que provê *mínimos sociais*, realizada através de um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da população”. As funções da assistência social são: a *defesa dos direitos socioassistenciais*, a *vigilância social* e a *gestão da rede socioassistencial de serviços*.

³³ Ver Capítulo 3.

acumular *capital humano*, contribuindo, dessa forma, para o aumento dos ganhos de produtividade dos trabalhadores e do potencial de crescimento econômico do país³⁴.

A variante VPS DSA/C, que tem Demo (2001) como um de seus principais defensores, sustenta que as ações assistenciais podem ser obstáculos para a emancipação social dos cidadãos. Para ele, “a assistência social não promove a cidadania, cumpre a cidadania já existente”. Nesse sentido, ela seria um *efeito* e não uma *causa* da vigência dos direitos de cidadania. O autor considera a universalização da assistência um grave equívoco: em vez de favorecer os interesses dos mais pobres, essa medida cria uma legião de “cidadãos assistidos” que se contenta com “auxílios estatais residuais e intermitentes.”³⁵ Para Demo, a emancipação social só ocorre por meio da educação e de outras políticas sociais “com potencial para promover a redistribuição de renda e poder”, como as iniciativas voltadas para a infância³⁶.

4.3.1 Os argumentos da VPS DSA/P

Os principais *valores* que orientam a VPS DSA/P, variante hegemônica da VPS DSA, são a segurança e a justiça distributiva. A segurança é entendida em sentido amplo, abrangendo os aspectos físico, jurídico e material. Ela faz parte da pauta de direitos de cidadania, prerrogativas dos membros da coletividade e deveres do poder público. Em outras palavras, para a VPS DSA/P, a provisão de bem-estar a todos os cidadãos é responsabilidade primária do Estado, não podendo ser transferida ao mercado ou à família. A *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*, de 2005 (NOB/SUAS 2005), define os diversos tipos de segurança que devem ser garantidos aos cidadãos: a *segurança de acolhida*; a *segurança social de renda*; a *segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social*, e a *segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais*.

Na VPS DSA/P, justiça distributiva não é sinônimo de igualdade de oportunidades. Acredita-se que o resultado do processo distributivo deve ser suficientemente justo, cabendo ao

³⁴ Essa variante da VPS DSA foi expressa por gestores da área de Assistência Social do Governo Fernando Henrique Cardoso.

³⁵ Para Demo, o caso dos programas *Seguro Desemprego* e *Bolsa Escola* no governo FHC exemplificam a aplicação do “teorema social liberal”, segundo o qual “os recursos investidos devem ser inversamente proporcionais ao tamanho da miséria” (op. cit., p. 52).

³⁶ No entanto, Demo (op. cit.) critica a “ideia neoliberal da educação como investimento”, que levaria a enfatizar a eficiência em detrimento da qualidade dos sistemas educacionais, e a desconsiderar o papel político da educação na sociedade.

Estado garantir um dado nível de bem-estar a quem não consegue sustentar-se por seus próprios meios. A *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS), de 2004³⁷, também se refere à eficiência, a eficácia e a efetividade como valores a serem perseguidos. Isso se deve a dois objetivos: distanciar a assistência social das práticas clientelistas que marcaram a atuação do Estado no setor, e viabilizar a assistência social em contextos de escassez de recursos fiscais. Finalmente, para a VPS DSA/P, a participação social também é um valor materializado pelos regimes democráticos.

A VPS DSA/P tem uma visão tradicional do *trabalho*: a principal forma de obtenção de bem-estar seria a atividade remunerada, de preferência no mercado formal. Porém, o Estado teria obrigação de prover bem-estar aos que não conseguem se inserir no mercado ou não recebem o suficiente para suas necessidades básicas³⁸. Nas sociedades capitalistas contemporâneas, não seriam poucos nessa situação, pois as transformações recentes na economia, no mundo do trabalho e na sociedade teriam criado um enorme contingente de pessoas excluídas ou vulneráveis à exclusão (Castel, 1995).

A *visão da sociedade* da VPS DSA/P decorre do significado atribuído à segurança e à justiça distributiva. Assume-se que o resultado do processo distributivo, via mercado, não deve ser aceito *à priori*, cabendo ao Estado modificá-lo para tornar a sociedade mais igualitária e justa. Isso significa que toda a sociedade deve financiar, por meio dos impostos, a provisão de bem-estar aos segmentos desprivilegiados e a realização de ações que os ajudem a sair dessa situação. O cultivo da *solidariedade social* se justificaria principalmente devido a imperativos éticos, mas também devido à necessidade de construir sociedades mais coesas e pacíficas.

Para a VPS DSA/P, toda a sociedade deve se envolver na resolução dos *problemas* sociais, sendo a exclusão social o principal. Trata-se de uma questão complexa que é, ao mesmo

³⁷ A *Política Nacional de Assistência Social* de 2004 (PNAS 2004) é regida por um conjunto de *princípios democráticos, diretrizes de organização e objetivos*. Os princípios se referem às necessidades sociais, à universalização dos direitos sociais e ao respeito à dignidade, autonomia e direitos dos cidadãos, bem como à forma de provimento dos serviços de assistência social. As diretrizes de organização são: descentralização político-administrativa, participação popular, responsabilidade do Estado e centralidade da família. Os objetivos da PNAS são: prover serviços e benefícios a todos que necessitarem, contribuir para a inclusão social dos usuários da assistência social e atuar com foco na família.

³⁸ Para a VPS DSA/C, o trabalho é a única atividade que gera emancipação social. Essa vertente critica a *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), de 1993, por ter “incorporado a tese da direita segundo a qual é possível vencer a pobreza com assistência”. Isso significa que, para a VPS DSA/C, o único meio legítimo de obtenção de bem-estar é o trabalho (DEMO, op. cit.).

tempo, causa e consequência de outros problemas. A exclusão social resulta do desemprego e/ou do emprego informal e precário, que levam à deterioração das condições de vida dos cidadãos e à fragilização de seus vínculos sociais e familiares, podendo gerar violência dentro e fora do grupo familiar (PNAS 2004)³⁹.

Além disso, a exclusão social desencadeia uma série de eventos adversos que colocam as pessoas em situações de risco e vulnerabilidade. De acordo com a PNAS 2004, as situações de risco pessoal ou social decorrem de ameaças às quais determinados grupos estão mais sujeitos⁴⁰. A vulnerabilidade social seria um tipo de situação de risco associada às etapas do ciclo de vida e a privações relacionadas a processos econômicos e sociais. A insuficiência de renda e/ou a falta de acesso a serviços públicos, em caráter permanente ou eventual, podem tornar pessoas, famílias ou comunidades vulneráveis à exclusão social.

Para a VPS DSA/P, a pobreza é consequência da privação de diversos tipos de direitos e garantias, como, por exemplo, a segurança social de renda, mencionada na NOB 2005. Apesar de reconhecer a gravidade de problemas como a fome e a pobreza, a VPS DSA/P sustenta que as ações de proteção social devem ter a exclusão social como foco, pois seria ela a causa de todas essas mazelas. Além disso, as *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP) também são mal vistas pela vertente, devido à sua associação com práticas assistencialistas, de um lado, e a agenda reformista neoliberal, de outro.

A VPS DSA/P utiliza a linguagem dos *números* para definir os problemas sociais. O diagnóstico que fundamenta a PNAS 2004 é baseado em dados e indicadores demográficos e socioeconômicos. O mesmo documento procura caracterizar segmentos específicos da população em um dado território, inclusive no nível intraurbano⁴¹. Outro indício da importância dos números na VPS DSA é o conceito de *Vigilância Socioassistencial*, uma das funções da assistência social e uma das diretrizes de organização do *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS) (MDS, 2004; MDS, 2005). A informação, o monitoramento e a

³⁹ Sposati (2004a) define a exclusão social como a “apartação social histórica” que resulta de relações sociais fundadas na desigualdade e na concentração de riqueza e poder.

⁴⁰ Como abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras. (MDS, 2005)

⁴¹ Sposati (op. cit.) não recomenda a caracterização da pobreza a partir de dados agregados e médias estatísticas, dada a heterogeneidade das condições de vida nos territórios e a inadequação desse tipo de dado para capturar situações informais. Para a autora, “a pobreza tem rosto, gênero e território”, especificidades que devem ser levadas em conta no desenho das intervenções públicas.

avaliação são considerados ferramentas estratégicas para o conhecimento e a gestão dos problemas sociais.

No que se refere à linguagem dos *símbolos*, a VPS DSA/P recorre a *estórias de obstáculos ao progresso* para descrever a trajetória da assistência social no país após a promulgação da Constituição Federal de 1988. As *estórias de conspiração* também estão representadas em relatos que atribuem aos “governos neoliberais” dos presidentes Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a intenção de impedir a concretização dos avanços prenunciados no texto constitucional. As *figuras de linguagem*, e, em particular, as metáforas, estão presentes no jargão da VPS DSA/P. A exclusão social é comparada ao *apartheid* racial sul-africano, e os problemas sociais são associados a uma dívida do país com as classes desfavorecidas. Nos textos dessa vertente, as *causas* desses problemas são apresentadas como mecânicas ou intencionais. No primeiro caso, elas correspondem ao modelo de desenvolvimento econômico e ao modo de organização social do Brasil; no segundo, ao comportamento predatório de elites sociais, políticas e econômicas.

A VPS DSA/P destaca a linguagem dos *interesses*, principalmente nos textos que narram os eventos que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988. A inclusão do conceito de *seguridade social* na Carta Magna, que situa a assistência social na esfera dos direitos, teria sido obra das forças progressistas que defendiam a redemocratização e o resgate da dívida social do país. Os partidos de esquerda, os movimentos sociais e o novo sindicalismo são identificados como “interesses bons e fracos”, ao passo que os partidos de direita e de centro e os organismos internacionais são identificados como “interesses ruins e fortes”. Os primeiros lutavam pela ampliação dos direitos de cidadania, ao passo que os outros pregavam a restrição desses direitos no contexto da ideologia econômica e política neoliberal. Ou seja: a defesa dos interesses difusos dos pobres se contrapunha à defesa dos direitos concentrados de países, corporações e grupos privilegiados.

A linguagem de definição de problemas que a VPS DSA menos utiliza é a das *decisões*. Isso decorre, em grande medida, da crença de que os problemas sociais têm caráter estrutural, o que significa que não podem ser solucionados por meio de medidas isoladas e voluntaristas, mas requerem *soluções* sistêmicas, ou seja, ações articuladas na esfera econômica, política

e social. Nesse sentido, a política social precisa ser associada a políticas econômicas e formas de sociabilidade que quebrem o ciclo de exclusão social.

Para a VPS DSA/P⁴², a estruturação do *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, nos termos definidos pela LOAS/1993, a PNAS 2004 e a NOB/2005, é parte importante da *solução* para a vulnerabilidade, os riscos e a exclusão social dos brasileiros:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional da rede de serviços socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios. (MDS, 2004, grifos nossos).

O SUAS define a proteção social como “o conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.” As ações e serviços de proteção social devem ser orientadas pelos princípios da matricialidade sócio-familiar, territorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas (MDS, 2005).

A família ocupa o centro da estratégia de proteção social da VPS DSA/P. Ela é considerada um núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, no qual os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero. Cabe ao Estado garantir o *direito à convivência familiar* e apoiar a família no papel de sustento, guarda e educação de suas crianças e adolescentes e de proteção de seus idosos e portadores de deficiência. A VPS DSA/P considera que o fortalecimento da família não exime o poder público de suas responsabilidades de proteção social.

A rede socioassistencial do SUAS oferece duas modalidades de proteção social: a *proteção social básica* e a *proteção social especial*. A primeira busca prevenir as situações de risco

⁴² Contudo, há autores da VPS DSA/P que propõem soluções radicais, mais voltadas para a exclusão social do que para a vulnerabilidade e os riscos. Sposati (2004a) defende a “expansão do contrato social entre sociedade, mercado e Estado por meio da universalização dos direitos sociais e alteração do padrão de civilidade vigente”.

que ameaçam os segmentos mais vulneráveis da população; a segunda busca atenuar os efeitos dessas situações em indivíduos e grupos específicos⁴³. As duas modalidades oferecem um conjunto de *serviços, programas, projetos, benefícios e transferências*, cujas diferenças cabe salientar. Os *serviços* são atividades continuadas que visam atender às necessidades básicas da população; os *programas* são ações complementares aos benefícios e serviços assistenciais, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos; os *projetos* são iniciativas voltadas para grupos populacionais específicos, e os *benefícios* são repasses financeiros diretos aos beneficiários, em caráter permanente ou eventual. Todos esses tipos de prestação são citados pela LOAS/1993, com exceção das *transferências de renda*, cujo lugar na rede socioassistencial do SUAS só foi definido na PNAS 2004.

A VPS DSA/P não recomenda soluções baseadas em *indução*s, pois seus representantes acreditam que os problemas sociais têm caráter estrutural e não individual, e porque eles associam as induções à ideologia econômica e política neoliberal. Contudo, os textos da vertente apostam no poder dos *fatos*, pois tentam persuadir suas audiências com argumentos baseados na linguagem dos *números* (indicadores demográficos, sociais e econômicos) ou em construções normativas sobre a “boa sociedade” e as “boas políticas”.

Direitos, regras e poderes, nessa ordem, são as principais modalidades de solução para a VPS DSA/P. Os *direitos socioassistenciais* atribuem caráter público aos problemas sociais, o que significa que a provisão de bem-estar deixa de ser vista como responsabilidade exclusiva dos indivíduos e de suas famílias. Além disso, a VPS DSA/P defende uma concepção substantiva do direito, segundo a qual eles não se restringem àqueles que o Estado já reconhece. Por isso, a tipologia de direitos socioassistenciais é extensa e está em permanente expansão. Ela abrange o *direito ao atendimento digno, ao tempo, à informação, ao protagonismo, à manifestação dos interesses, à oferta qualificada de serviços e à convivência familiar e comunitária*, entre outros.

⁴³ A *Proteção básica* “visa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social”. A *Proteção especial* “visa prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras, e se destina aos grupos em situações de risco ou violação de direitos.” (MDS, 2005).

A estratégia para garantir esses direitos é a proposição de *regras* formais que obriguem o poder público a cumprir seus deveres a despeito do governo da ocasião. A importância atribuída pela VPS DSA/P às normas é evidente. A Constituição Federal de 1988 é vista como um marco na história da assistência social no Brasil, assim como a regulamentação dos preceitos constitucionais por meio da LOAS/1993, da PNAS/2004 e da NOB/2005. A questão dos *poderes* também é fundamental para a VPS DSA, que atribui parte das mazelas históricas da assistência social à concentração do poder decisório no nível federal, o que explica a postura favorável da vertente em relação à descentralização político-administrativa entre níveis de governo⁴⁴. Além disso, advoga-se maior participação da sociedade civil no processo decisório, principalmente por meio de instâncias de controle social de composição paritária e caráter deliberativo.

O *princípio de seleção de beneficiários* da VPS DSA/P diz respeito aos *grupos*. Afirma-se que a assistência social se destina a “todos os que dela necessitem⁴⁵.” Essa formulação sugere que se trata de uma prestação cujo critério é a situação de *necessidade*, o que restringe seu caráter universal. Seria melhor dizer que a assistência social se destina “a todos os cidadãos que dela necessitem ou venham a necessitar”, formulação que, no limite, abrange todos os cidadãos. Tais ambiguidades refletem o dilema da assistência social no Brasil (e no resto do mundo): conciliar o ideal e o possível. Dadas as resistências políticas e as restrições orçamentárias, passa-se a priorizar “os mais necessitados entre os necessitados”. Ainda assim, o *voto* é o *processo social de distribuição* preferido pela VPS DSA/P, que atribui ao poder público o encargo de prover bem-estar a todos os cidadãos necessitados.

4.3.2 A VPS DSA e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

Durante o governo FHC, a maioria dos especialistas da área de assistência e serviço social eram francamente contrários aos PTRC, pois os associavam às reformas neoliberais dos

⁴⁴ Espera-se que o SUAS estabeleça um padrão cooperativo de relação entre os entes federados, por meio do aprimoramento de instrumentos legais e institucionais e do respeito ao *princípio de subsidiariedade*, segundo o qual instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais (MDS, 2005).

⁴⁵ “Os usuários da assistência social são cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.” (MDS, 2004, p. 18).

anos 1980 e 1990⁴⁶. A partir de 2003, com a criação do *Programa Bolsa Família* (PBF), no primeiro ano de mandato de um presidente “de esquerda”, ficou claro que os PTRC não eram exclusividade de governos de centro-direita e inclinação neoliberal. Por outro lado, a criação da *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania* (SENARC) no âmbito do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (MDS), em 2004, colocou os PTRC em pé de igualdade com as políticas de segurança alimentar e nutricional e assistência social.

Essas mudanças institucionais e políticas motivaram uma reformulação do discurso governamental: passou-se a falar em uma *Política Nacional de Desenvolvimento Social* (PNDS) com três frentes de atuação: a defesa do direito à renda de cidadania, a segurança alimentar e a assistência social. Haveria uma articulação natural entre políticas voltadas para um problema comum, o enfrentamento da pobreza e da fome⁴⁷. Na prática, os representantes da VPS DSA tiveram que rever sua posição sobre os PTRC, ou melhor, cada variante da vertente passou a defender um ponto de vista distinto sobre esse modelo de intervenção.

O PNAS 2004 defendia “a integração do SUAS com a *Política de Segurança Alimentar* e a *Política de Transferência de Renda*, constituindo-se, então, uma *Política de Proteção Social* no Brasil, de forma integrada, a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade”. Nesse documento, as transferências de renda são apresentadas como parte da rede de serviços socioassistenciais do SUAS. No entanto, as reservas em relação aos PTRC aparecem de forma sutil nesse mesmo texto:

As transferências de renda são definidas como programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social. Devem criar possibilidades para emancipação, o exercício de autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local. (MDS, 2004, grifos nossos).

⁴⁶ Segundo Stein (2005), as “metamorfoses da proteção social” e a retração do papel do Estado na garantia dos direitos sociais seriam responsáveis pela ascensão dos PTRC no contexto das políticas de combate à pobreza na Europa e na América Latina. Nos países latino-americanos, os PTRC pretendem substituir as políticas sociais universais e satisfazer apenas às “necessidades de sobrevivência” dos indivíduos. As políticas de assistência social da região estariam se “descolando da concepção de direito” por influência dos organismos internacionais.

⁴⁷ Essa posição é defendida pelo titular do MDS, Ministro Patrus Ananias. No entanto, o governo Lula não tem uma política integrada de desenvolvimento social, apesar da criação do MDS, em 2004.

A classificação dos PTRC como “programas”⁴⁸ mostra que eles são vistos pela VPS DSA/P como ações complementares e temporárias que não substituem os serviços e benefícios socioassistenciais definidos pela LOAS/1993. Além disso, os PTRC teriam alcance restrito, atuando apenas sobre formas de privação de direitos relacionadas à escassez de renda. Paradoxalmente, exige-se que iniciativas limitadas por definição capacitem os beneficiários a sair da pobreza e promovam a melhoria das condições de vida nos territórios. Há ainda os que classificam os PTRC como *projetos*, nos termos da LOAS/1993, pois eles consistiriam em investimentos pontuais para melhoria das condições de vida de grupos populacionais em situação de pobreza⁴⁹. Sob esse prisma, os PTRC não seriam propriamente “programas” e muito menos “políticas públicas”, seriam ações assistenciais pontuais.

Sposati (2004a) expressa uma visão ainda mais negativa dos PTRC, pois os define como propostas de economistas neoliberais e monetaristas que se situam fora do campo dos direitos sociais e se caracterizam pela alta seletividade, pelo uso da tecnologia da informação e pelo foco na noção de soberania do consumidor⁵⁰. Esses programas teriam como finalidade recuperar a capacidade de consumo das famílias “indigentes”, com as quais o Estado se relacionaria de forma “asséptica” buscando transformá-las em “usuárias das políticas sociais segmentadas”. Em resumo, os PTRC representariam o modelo economicista neoliberal que restringe o social ao monetário, não altera o padrão de relações sociais nem expande a cidadania e a democracia⁵¹.

⁴⁸ O artigo 24 da LOAS/1993 define “programas”, como “ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas”.

⁴⁹ Os “projetos” são definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS/1993 como “investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas para garantir capacidade produtiva e de gestão para melhoria de condições de subsistência e padrão de vida, meio ambiente e organização social”.

⁵⁰ Sposati (2004a) critica a ideia de *seletividade* presente nas políticas focalizadas na pobreza, que equivaleriam a uma “inversão do conceito de cidadania com base na condição de necessitado e não na condição de cidadão”. No entanto, a autora admite a ideia de *progressividade*, ao afirmar que “a focalização pode ser regra de prioridade, mas não de exclusão”. A “focalização universal” ou “universalização focalizada” seria, inclusive, uma estratégia pró-equidade, pois garantiria acesso preferencial às políticas públicas aos segmentos da população sem renda para obter esses bens e serviços no mercado.

⁵¹ O problema, segundo Sposati (op. cit.), é que “os indigentes precisam de tudo”, não apenas de ajuda financeira. Além disso, eles precisariam de coisas que nem sempre estão disponíveis nos territórios onde vivem, como “acessos sociais, acessos urbanos, ofertas intersetoriais, ofertas de emprego, saúde, apoios familiares, transporte, endereço fixo etc.”. Para ela, “a miserabilidade produzida pela exclusão social não se resolve com o parco e transitório dinheiro no bolso”. Haveria necessidade de “políticas de desenvolvimento humano e desenvolvimento social além das transferências de renda, que não aprofundam automaticamente resultados e aquisições sociais para o cidadão e sua família”. Logo, para a autora, os PTRC podem ser a “porta de entrada” para a rede de serviços socioassistenciais, mas certamente não são a “porta de saída” da pobreza.

Porém, na VPS DSA/P, há autores com opinião bem mais favorável sobre os PTRC, principalmente aqueles que os veem como uma espécie de precursores da *renda básica de cidadania*, que seria o ideal:

No que diz respeito ao eixo assistencial do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), onde situamos os Programas de Transferência de Renda (PTR), aqui entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais para permitir o rompimento do círculo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza. (SILVA e SILVA et al., 2004, p. 19, grifos nossos)

Para a VPS DSA/P, a unificação das transferências federais de renda no PBF foi uma medida importante, porque aumentou o impacto do programa na vida das famílias e em suas chances de inclusão futura, além de desencadear um processo de aprendizagem institucional. No entanto, esse tipo de programa teria limites muito claros, como o baixo valor monetário dos benefícios, os critérios estritos de elegibilidade, o tempo de implementação curto para surtir os impactos pretendidos, os problemas de oferta de serviços sociais básicos e a pulverização de iniciativas similares nos três níveis de governo (SILVA e SILVA et al., op. cit.). Por isso, os autores defendem a implantação de uma *Política Nacional de Transferência de Renda* (PNTR), que se caracterizaria pela articulação de iniciativas e recursos dos três níveis de governo, sem prejuízo das especificidades regionais e locais⁵². Essa proposta significa uma mudança radical no *status* dos PTRC na VPS DSA/P: eles deixariam de ser “programas” ou “projetos” e passam a ser vistos como “políticas públicas”, o que os colocaria no mesmo nível das políticas de seguridade social da Constituição de 1988.

Apesar de seu vínculo com a área de assistência social, os autores que defendem esse ponto de vista se inclinam claramente para a *Visão de Proteção Social associada à Renda Básica de Cidadania* (VPS RBC). Com o intuito de preparar a transição para a RBC, eles apostam na superação do viés liberal e compensatório e no fortalecimento do viés distributivista dos programas de transferência de renda. A estratégia seria pegar carona no

⁵² Haveria um cadastro de beneficiários e um cartão magnético para pagamento dos benefícios, cujo valor monetário deveria ser suficiente para gerar impactos reais nas condições de vida das famílias. As condicionalidades “que favorecem a autonomização das famílias” seriam mantidas, em um contexto de expansão e democratização dos serviços sociais básicos. Haveria ainda formas efetivas de participação e controle social e de integração da PNTR com a política econômica (SILVA e SILVA et al., 2004).

sucesso dos PTRC, modelo de políticas sociais que se consolidou após o desmonte do *Estado de Bem Estar Keynesiano* e a erosão das bases da sociedade salarial.

A variante VPS DSA/DH vê com bons olhos os *Programas de Garantia de Renda Mínima vinculados à Educação* (PGRME), do tipo “Bolsa Escola”, e os *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC), que seriam “alternativas bem sucedidas de política de assistência social”. Engel (2006) classifica os programas de transferência de renda em uma escala ascendente: programas que impõem condicionalidades em educação seriam a “segunda geração” das transferências de renda; programas que fazem acompanhamento das famílias seriam a “terceira geração”, e programas que promovem a inserção econômica das famílias seriam a “quarta geração” das transferências de renda. Demo (op. cit.) também expressa uma visão positiva de programas como o Bolsa Escola, que “conjuga a assistência a outros esforços orquestrados e estratégicos”.

4.4 A Visão de Proteção Social do Gasto Social

A *Visão de Proteção Social do Gasto Social* (VPS GS) discute a proteção social sob a perspectiva do gasto público e da relação deste com o crescimento econômico. Logo, para essa vertente, o debate sobre os modelos de proteção social parte da seguinte pergunta: que percentual do orçamento público é possível e desejável destinar às ações de proteção social? A VPS GS é defendida por uma *comunidade de pensamento* bastante eclética, que abriga economistas, historiadores econômicos, jornalistas e gestores públicos. As variantes dessa vertente se associam a duas escolas econômicas: o *monetarismo* (VPS GS/M) e o *desenvolvimentismo* (VPS GS/D)⁵³.

Para a VPS GS/M, o gasto social federal é uma das principais causas da desigualdade e da pobreza. Para a VPS GS/D, o gasto social é um “investimento” que ameniza os efeitos deletérios da concentração de renda e riqueza, cujas causas seriam estruturais. Por trás dessas perspectivas antitéticas sobre o gasto social federal há divergências de valores, diferentes visões da sociedade, e percepções distintas do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social. Os diagnósticos e soluções apresentados pelas

⁵³ Os termos “monetarismo” e “desenvolvimentismo” são empregados pelo senso comum para sintetizar posições opostas sobre estratégias de desenvolvimento econômico. O uso dessa dicotomia é apenas um recurso analítico, pois se reconhece as variações internas a essas correntes.

variantes da VPS GS são bastante diferentes, mas elas empregam formas semelhantes de argumentação, travando uma verdadeira guerra de números e evidências empíricas. Como se verá, as variantes da VPS GS combatem com as mesmas armas.

Dois documentos da *Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF)* sistematizam os argumentos da VPS GS/M sobre o gasto social do governo federal (MF, 2003; MF, 2005). Segundo a SPE, a finalidade desses documentos era “contribuir para o debate sobre orçamento e prioridades da ação governamental como estratégia para viabilização política das reformas no gasto social”⁵⁴. As teses centrais do documento de 2003 são as seguintes: o governo federal gasta muito e mal com a área social; o gasto social tem aumentado ano a ano; e o gasto social beneficia principalmente os segmentos mais ricos da população. O documento de 2005 defende as mesmas teses com metodologias quantitativas mais sofisticadas⁵⁵ e com novos critérios de classificação do gasto social⁵⁶. Além disso, ele acrescenta uma nova ideia: a necessidade de encontrar “espaço fiscal” para investir em “políticas sociais eficientes de redução da pobreza e da desigualdade”. A próxima seção busca aprofundar a análise desses argumentos.

4.4.1 Os argumentos da VPS GS/M

Os *valores* mais presentes nos argumentos da VPS GS/M são a eficiência econômica e a eficácia alocativa, atributos do bom uso dos recursos públicos pelos entes governamentais. Apesar de não ser explicitamente mencionada, a liberdade também ocupa lugar de destaque nessa variante, como requisito para as transações dos indivíduos no mercado. Para a VPS GS/M e a VPS GS/D, a justiça distributiva ou equidade é sinônimo de igualdade de

⁵⁴ De acordo com esses documentos, a estabilização monetária conferiu transparência e significado aos orçamentos públicos, que agora podem ser controlados pela sociedade. Além disso, a visibilidade das contas do governo teria capacitado a população para “demandar democraticamente políticas mais efetivas e programas sociais que verdadeiramente expressem as prioridades eleitas pela sociedade”. Esse seria o objetivo da descrição detalhada e transparente do gasto social do governo central e da sua comparação com o gasto de outros países. (MF, 2003; MF 2005).

⁵⁵ O documento de 2005 emprega “metodologias de ponta”, como os “modelos de microssimulação de políticas públicas”, e introduz três novos indicadores para estimar o impacto das transferências monetárias no padrão de vida da população mais pobre: *eficiência vertical (EV)*, *eficiência de redução da pobreza (ERP)* e *eficiência na redução da insuficiência de renda (ERIR)*.

⁵⁶ As diferenças do documento de 2005 em relação ao de 2003 dizem respeito à classificação do gasto social e à inclusão de outros níveis de governo no cômputo do gasto social (o que reforçou as conclusões do documento anterior). Também se deu mais destaque à inclusão de gastos contributivos no cômputo do gasto social e se classificou de forma mais detalhada o gasto social (gastos diretos, renúncias tributárias, empréstimos, subsídios implícitos e ajuste patrimonial). Finalmente, o documento de 2005 enfatiza mais o *trade-off* entre gasto previdenciário e gasto assistencial e despesas com saúde, educação e habitação (MF, 2005, p. 8).

oportunidades. Contudo, a variante desenvolvimentista considera a justiça distributiva tão importante quanto a eficiência econômica.

As duas variantes da VPS GS têm uma visão convencional do *trabalho* e uma *visão de sociedade* segundo a qual a provisão de bem-estar é responsabilidade dos indivíduos e das famílias, devendo ser buscada via inserção no mercado de trabalho. A preocupação com a desigualdade de renda e a pobreza não significam que essa vertente defenda ideais igualitários ou critique o *status quo*. Ambos os problemas são vistos sob a ótica da eficiência econômica, como resultados indesejáveis de *falhas de mercado* que devem ser mantidos sob controle para não comprometer o dinamismo da economia. Em outras palavras, trata-se de problemas que devem ser reduzidos marginalmente.

Para VPS GS/M, cabe ao Estado garantir a estabilidade e o crescimento da economia, promover a eficiência na alocação de recursos e promover a equidade na distribuição de *bens meritórios*⁵⁷. O gasto público social seria um dos principais instrumentos estatais de redistribuição de renda, mas esses efeitos seriam função da magnitude, do grau de focalização e da distribuição do gasto entre estratos populacionais (MF, 2003; MF, 2005). Em outros termos, o gasto social deve financiar uma *rede de proteção social* para os estratos populacionais em situação de vulnerabilidade e risco. E, dada a escassez de recursos orçamentários, para ampliar os recursos destinados aos mais pobres seria preciso realizar reformas estruturais no gasto social federal. Para a VPS GS/D, o Estado deve atuar fortemente para reduzir a desigualdade de renda e riqueza produzida pelo mercado, não apenas por meio dos gastos sociais, mas também do sistema tributário (NASSIF, 2005; NASSIF 2005a).

As variantes da VPS GS divergem quanto ao diagnóstico dos *problemas* a serem solucionados. Para a VPS GS/M, o gasto social federal é o problema. Para a VPS GS/D, o gasto social federal faz parte da solução; o contexto macroeconômico e o sistema tributário são os problemas. Na verdade, as divergências entre essas variantes começam com a própria definição do gasto social federal. A VPS GS/M emprega o conceito de “gasto social

⁵⁷ Bens meritórios são bens que, embora possam ser explorados pelo setor privado, podem e devem ser produzidos pelo setor público, para evitar que a população de baixa renda seja excluída do seu consumo. Como os bens públicos, os bens meritórios são financiados via tributação. A definição de bens meritórios está associada a valores históricos, culturais e políticos partilhados por determinado grupo social.

bruto”⁵⁸, criticado pela VPS GS/D por não separar gastos contributivos e não contributivos, desconsiderar as despesas financeiras da União e restringir a análise ao nível federal.

A VPS GS/M defende as seguintes teses sobre o gasto social federal: a) o gasto social é excessivamente elevado, “correspondendo a cerca de 2/3 das receitas líquidas não financeiras do governo federal”; b) o aumento dos gastos sociais é pouco eficaz na redução da desigualdade de renda, devido ao montante destinado a despesas previdenciárias de caráter regressivo; c) o aumento das despesas com a dívida social é uma “bomba-relógio”, devido à cobertura crescente da população e à indexação dos gastos assistenciais ao salário mínimo; d) o aumento de gastos assistenciais se faz em detrimento de investimentos em infraestrutura, saúde e educação; e) os programas sociais e subsidiados que aumentam a renda dos mais pobres têm fins eleitoreiros.

A posição da VPS GS/M quanto à estrutura tributária é ambígua. Por um lado, afirma-se que o Brasil tem uma carga tributária elevada, como proporção do *Produto Interno Bruto* (PIB), e uma *renda per capita* relativamente baixa. A carga tributária estaria concentrada em contribuições sociais, onerando o setor produtivo com “os altos custos econômicos e sociais do financiamento dos gastos sociais”. Por outro lado, alega-se que o sistema tributário tem impacto distributivo neutro, não devendo ser objeto de ações para a melhoria da distribuição de renda e riqueza (MF, 2003, p.9).

A VPS GS/D rejeita as teses da VPS GS/M sobre os gastos sociais federais. Não teria havido uma escalada do gasto social contributivo, ao contrário do que aconteceu com o serviço da dívida pública, que teria crescido muito desde a década de 1990⁵⁹. A VPS GS/D também contesta o caráter regressivo dos gastos sociais federais, pois seus destinatários não seriam os segmentos mais ricos da população, mas os “trabalhadores desempregados cuja renda *per capita* mensal se situa pouco acima do nível da pobreza”. Além disso, o baixo valor médio dos benefícios previdenciários urbanos e rurais seria um indicativo de que eles

⁵⁸ Esse conceito inclui dispêndios nas áreas de previdência, assistência, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado, organização agrária e “Sistema S”. Também são empregados os conceitos de “dispêndios diretos e indiretos”, que correspondem a programas financiados por impostos e contribuições dos beneficiários e a subsídios e renúncias fiscais, respectivamente (SPE, 2003).

⁵⁹ O gasto social direto do Brasil seria menor do que o dos países da *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE), que não incluem, nessa rubrica, os gastos com educação. Entre 2001 e 2004, o orçamento social do governo federal teria sofrido uma redução considerando seu valor em termos reais e o comportamento populacional, atingindo um patamar inferior ao dos dois últimos anos do governo FHC. Apenas os gastos com a previdência e a assistência social teriam tido crescimento real no período (POCHMANN, 2005).

atendem à população de baixa renda, dado seu caráter contributivo (PREFEITURA DE MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2003).

Para a VPS GS/D, o “contexto macroeconômico antissocial” seria o grande problema do Brasil. O aumento do superávit primário, ou seja, o esforço fiscal para evitar a explosão do endividamento público, representaria uma opção pelo “resgate da dívida financeira em detrimento da dívida social”, o que teria graves consequências para a população e as perspectivas de desenvolvimento do país (POCHMANN, 2005). Segundo essa vertente, o desemprego estrutural, a transferência de recursos da renda do trabalho para o setor financeiro e a estrutura tributária de caráter regressivo seriam os principais obstáculos para o crescimento econômico e a expansão do gasto social⁶⁰.

Para a VPS GS/D, condenar o gasto social em nome da diminuição da desigualdade seria, no mínimo, um contra-senso. O mesmo se aplica ao discurso da focalização, que a VPS GS/D considera falacioso⁶¹. Em 2003, o lançamento do documento *Gasto Social do governo central: 2001 e 2002*, pela SPE/MF, provocou um acalorado debate entre defensores e detratores dessa estratégia, envolvendo nomes de peso, como o da economista Maria da Conceição Tavares. Grosso modo, os defensores da focalização argumentam que, dada a desigualdade da sociedade brasileira e as distorções na estrutura do gasto do setor público, políticas universais equivalem a “tratar igualmente os desiguais”, contrariando o princípio da equidade. Logo, focalizar seria a melhor forma de reduzir a pobreza invertendo a composição do gasto público (AMADEO, 2003).

Os detratores da focalização, como Tavares (2003), argumentam que essa estratégia “empurrada pelo Banco Mundial” seria apenas uma forma de acabar com as “redes universais de saúde, ensino público básico e INSS que existem no Brasil há mais de 30 anos”. Como único país da América Latina com políticas sociais universais, o Brasil estaria contrariando as prescrições do *Consenso de Washington* para a região. A tese da

⁶⁰ O resultado seria o pior dos mundos: “a convivência simultânea do contexto macroeconômico antissocial com a regressão *per capita* do orçamento social do governo federal”. Os responsáveis pelo documento *Gasto Social do governo federal, 2001 e 2004*, receberam uma admoestação pública de Pochmann (2005), por serem responsáveis por essa situação ou coniventes com ela.

⁶¹ Os pioneiros na defesa da focalização seriam José Márcio Camargo e Ricardo Paes de Barros (AMADEO, 2003).

focalização seria defendida por “gente infiltrada no Ministério da Fazenda”⁶², que “não são de confiança do PT, nem tem nada a ver com o partido”⁶³.

As duas variantes da VPS GS usam a linguagem dos *números* ao apresentar diagnósticos e propor soluções. A VPS GS/M recorre a dados demográficos e socioeconômicos e a estatísticas oficiais sobre o nível e a composição do gasto público social. Além disso, os argumentos dessa variante se apoiam em estimativas (elaboradas por meio de metodologias quantitativas sofisticadas) sobre os efeitos distributivos do gasto social ou o impacto das transferências financeiras para indivíduos ou famílias (MF, 2003; MF, 2005). A VPS GS/D emprega praticamente os mesmos dados, mas constrói indicadores e índices diferentes a partir deles porque procura salientar outras dimensões da realidade. Além disso, há diferenças de ênfase no uso de determinado tipo de dado: a VPS GS/M enfoca os que se referem à participação dos benefícios previdenciários no gasto social, e a VPS GS/D privilegia os que mostram o impacto das despesas com o serviço da dívida pública, por exemplo.

O uso da linguagem dos *símbolos* pelas variantes da VPS GS mostra o peso da dimensão normativa nos argumentos “técnicos” de economistas monetaristas e desenvolvimentistas. A VPS GS/M se apoia em uma *estória do progresso como ilusão*, segundo a qual a elevação do gasto social federal não favorece a população brasileira porque privilegia os segmentos mais abastados e compromete o potencial de crescimento econômico do país⁶⁴. A VPS GS/D destaca a *estória dos obstáculos ao progresso*, segundo a qual o crescimento do gasto

⁶² Tavares (op. cit.) se refere ao documento “Política Econômica e reformas estruturais”, de 10 de abril de 2003, segundo o qual os problemas da economia brasileira seriam causados pelo ajuste fiscal e não pelo déficit externo. O documento foi elaborado por economistas da *Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro* (PUC-RJ) que escreveram a chamada *Agenda Perdida*: José Alexandre Scheinkman, Ricardo Paes de Barros e Marcos Lisboa; economistas ligados ao governo FHC, como Joaquim Levy, então Secretário do Tesouro Nacional, e economistas da *Fundação Getúlio Vargas* (FGV). Segundo Tavares, “é um espanto que esse grupo de garotos espertos faça com dinheiro público e do Banco Mundial uma nova Agenda que proponha para o Brasil - o único país que tem políticas universais em saúde, no ensino público básico e no INSS, três redes universais que nunca ninguém conseguiu desmontar- a focalização dos programas sociais”.

⁶³ Mangabeira Unger (2003, p.1) responsabiliza o PT e o presidente Lula, e não alguns “tenocratas”, pelo “desvio da focalização”. Segundo ele, “um dos objetivos da opção pela universalidade é formar maioria que defenda o Estado social *por se beneficiar com ele*. *Outro é formar cidadania que tenha a segurança social necessária para constituir uma nação unida, capaz e inovadora. Política social não é distribuição de esmola a necessitados enfileirados por ordem de suas necessidades. É construção nacional. Programas só para os mais pobres - em vez de programas que incluam os mais pobres - não resistem aos ciclos econômicos e políticos. Nos Estados Unidos, sede da propaganda em prol da focalização, as políticas sociais universalizantes do presidente Roosevelt perduram. A “guerra contra a pobreza” do presidente Johnson sumiu.*”

⁶⁴ Para Velloso (2005), a “hora da verdade” estaria próxima, pois o aumento dos estoques de benefícios sem contrapartida de receita seria insustentável, argumento que exemplifica uma *estória de declínio* ou um “desastre anunciado”.

financeiro do governo federal, desde os anos 1990, teria interrompido a trajetória de expansão do sistema de bem-estar social brasileiro, iniciada com a Constituição Federal de 1988.

Além disso, as duas variantes da VPS GS contam *estórias de conspiração*, um tipo de estória de controle. De acordo com a VPS GS/M, o governo federal conspira contra a classe produtiva e os ricos conspiram contra os pobres ao defender seus privilégios de acesso ao gasto social. De acordo com a VPS GS/D, os políticos e tecnocratas associados ao setor financeiro conspiram contra o povo brasileiro. Note-se que ambas as variantes alegam estar falando em nome dos “pobres”, ainda que se refiram a segmentos populacionais diferentes ao empregar esse termo. A VPS GS/M conta ainda uma *estória da culpabilidade da vítima* ao enfatizar que as transferências de renda devem incluir dispositivos para evitar que os beneficiários façam escolhas que os levem a permanecer indefinidamente na pobreza.

Figuras de linguagem como *metáforas* e *sinédoques* também estão presentes no discurso da VPS GS. A variante monetarista usa muitas metáforas típicas da *Visão de Proteção Social associada ao paradigma de Desenvolvimento Humano* (VPS DH), como “rede de proteção social” e “círculo vicioso da pobreza”. Contudo, os textos da VPS GS/M contêm diversas metáforas relativas ao gasto social e ao orçamento público, como “cobertor curto”, “bomba-relógio” e “saco sem fundo”. Todas enfatizam a idéia de escassez de recursos públicos e a irresponsabilidade dos gestores que desconsideram esse fato. Outras metáforas típicas da VPS GS/M são as que comparam o superávit primário a uma “economia para pagar juros da dívida financeira” e a um “compromisso do país”. Dívidas devem ser pagas, e compromissos, cumpridos. Finalmente, a VPS GS/M compara os beneficiários dos programas sociais a “funcionários do Estado”, que, aliás, não têm uma boa imagem para essa variante, assim como as pessoas que recebem recursos sem contribuição prévia⁶⁵.

A VPS GS/D emprega mais metáforas sobre o superávit primário, comparado a um “esquema monstruoso de drenagem do setor privado e da renda do trabalho para uma acumulação essencialmente financeira”. Para essa vertente, é a dívida social que deve ser paga em vez da dívida financeira. O governo e a sociedade teriam “obrigação moral” de saldar os débitos históricos com os segmentos desprivilegiados, não apenas por meio do

⁶⁵ Segundo Pesaro (2005), “não é possível que esses programas aumentem, aumentem e aumentem, até que todos sejam funcionários do Estado”.

gasto social, mas principalmente por meio de uma estratégia inclusiva de desenvolvimento econômico. Além disso, a VPS GS/D classifica os gastos sociais como “investimentos” para invalidar a alegação da VPS GS/M de que o dispêndio com a área social reduz os recursos para infraestrutura e políticas sociais *stricto sensu*, como educação e saúde. As duas variantes também realizam *saltos normativos* distintos. A forma como a VPS GS/M apresenta os dados sobre o gasto social direto sugere que, sem a reforma da previdência, não haverá recursos para investimentos ou políticas de combate à pobreza. Já a VPS GS/D compara o gasto com juros do governo federal ao gasto social direto de caráter não-contributivo, para demonstrar que é o dispêndio com a dívida financeira que deve ser reduzido, em vez do dispêndio com a dívida social.

As duas variantes também procuram atribuir responsabilidades pelas mazelas nacionais e distribuir o ônus do seu enfrentamento por meio de *estórias causais*. Os textos contêm *estórias mecânicas*, que apresentam os problemas como resultado de causas complexas, e *estórias intencionais*, que os mostram como consequências de ações deliberadas. A VPS GS/M aponta o gasto social federal como uma das principais causas da concentração de renda e riqueza no Brasil, o que seria uma *estória intencional* ou, na melhor das hipóteses, uma estória sobre os *efeitos não-antecipados* das decisões governamentais. A VPS GS/D sustenta que a concentração de renda e riqueza tem outras causas: “as injustiças da sociedade brasileira têm causas históricas e estruturais, como a herança escravista, o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mão de obra, a estrutura tributária regressiva, os juros altos, a ausência de crescimento econômico e o enfraquecimento do movimento sindical.” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2003).

Essas estórias causais também se referem à linguagem dos *interesses*. As duas variantes da VPS GS discordam quanto aos lados em disputa na questão do gasto público. A VPS GS/M alega que quem se opõe à reestruturação do gasto social federal e às ações de redução da pobreza são os segmentos que hoje se beneficiam das transferências governamentais: os funcionários públicos, os militares e a classe média. O maior problema das políticas sociais no Brasil seria a concentração de poder nas mãos de grupos que fazem o possível para proteger seus interesses, principalmente no setor público (Lindert, 2005). Segundo Camargo (2003), os mesmos grupos que impediram a aprovação da Reforma da Previdência teriam criticado os documentos da SPE/MF sobre o gasto social federal. Os setores bem intencionados do governo, empresários e a sociedade civil organizada “precisariam unir

esforços para superar as resistências desses grupos e promover as mudanças de que o país precisa.”

As “batalhas de linguagem” relativas à retórica dos interesses também permeiam o debate sobre a focalização e a universalização das políticas sociais. Para a VPS GS/M, os defensores da focalização representariam o lado “bom e fraco” da disputa de interesses, e os defensores do universalismo, o “lado ruim e forte” (AMADEO, 2003; CAMARGO, 2003). A idéia de universalização das políticas sociais seria apenas um subterfúgio para disfarçar o corporativismo e a defesa dos privilégios de determinados setores, que ainda teriam a empáfia de dizer que “os 10% mais ricos da população fazem parte da classe média.” (CAMARGO, op. cit.).

A VPS GS/D inverte os lados em disputa: os defensores do universalismo representariam o “lado bom e fraco” da disputa de interesses, e os defensores da focalização, o “lado ruim e forte”. Orientados pelas agências internacionais de fomento, os partidários do setor financeiro estariam colocando em risco o sistema de proteção social construído a duras penas pela sociedade brasileira. Ao fazer isso, eles contribuiriam para agravar a situação dos segmentos mais pobres e vulneráveis da população, sob o pretexto de favorecê-los com iniciativas fragmentadas, precárias e descontínuas. Os focalistas estariam engajados em uma “guerra contra a classe média” que provocaria a retração da cidadania social. Na VPS GS/D, a classe média troca o papel do vilão pelo papel do mocinho⁶⁶:

A linguagem das *decisões* está presente nas duas variantes da VPS GS, dado o peso dos argumentos econômicos em seus textos. O uso de *estórias de controle* também sinaliza que monetaristas e desenvolvimentistas acreditam que as escolhas de agentes políticos e econômicos podem definir o destino do país. O que muda nas duas variantes é a representação das alternativas disponíveis a esses agentes. De acordo com a VPS GS/M, é preciso escolher entre reformar o orçamento social federal ou aumentar o endividamento público e/ou elevar a já pesada carga tributária. De acordo com a VPS GS/D, é preciso escolher entre manter o superávit primário e a estrutura tributária regressiva, ou criar um

⁶⁶ “Esse debate tem significado especial para nós. O Brasil só muda quando a classe média se desgarrar da plutocracia de viés colonial e passa a liderar a reorientação do país em proveito de todos. Entre nós, focalização das políticas sociais é referência cifrada da guerra contra a classe média. Guerra que o governo atual conduz com afínco, convencido de ter na aliança entre financistas e famintos base melhor para hegemonia política duradoura. O exemplo mais claro do lado que o governo tomou será a campanha que ele está prestes a deslanchar contra a já destruída universidade pública e seus já arruinados professores.” (MANGABEIRA UNGER, 2003, p.2)

“cenário macroeconômico pró-social” e elevar o orçamento do governo federal para o setor. As duas representações correspondem a escolhas de Hobson, que reduzem os cursos de ação possíveis a dicotomias.

A VPS GS/M recomenda a realização de reformas estruturais no gasto social federal, e, em particular, no sistema previdenciário. O objetivo de tais reformas seria tornar esse gasto menos regressivo, por meio da redução dos privilégios obtidos pelos grupos de renda mais alta, via dispêndios diretos e renúncias fiscais⁶⁷. Isso implicaria diminuir o valor das aposentadorias e cobrar mensalidades nas universidades públicas, por exemplo. Medidas como essas possibilitariam a redistribuição do gasto social sem alteração do montante total de recursos despendidos⁶⁸. Para “ampliar os recursos destinados aos brasileiros mais pobres, formando uma verdadeira *rede de proteção social* para a população mais vulnerável”, seria preciso “criar espaço orçamentário” liberando recursos do sistema de seguro social. Logo, a redução do superávit primário não seria necessária nem recomendável (CAMARGO, 2003; MF, 2003; MF, 2005)⁶⁹.

A VPS GS/M defende o direcionamento do gasto social federal para “políticas sociais eficientes e eficazes”, ou seja, iniciativas com uma boa relação insumo/produto, que tenham impacto significativo nos indicadores sociais⁷⁰. As “boas” políticas sociais devem reduzir a pobreza e as desigualdades sociais e ampliar o potencial do crescimento da economia. As ações que cumpririam esses requisitos seriam as voltadas para prevenir a pobreza infantil por meio de investimentos em *capital humano*, de forma a quebrar o “círculo intergeracional de pobreza”. Essas ações corresponderiam aos *Programas de Garantia de Renda Mínima* (PGRM) e às políticas de educação, saúde e cultura (MF, 2005; CAMARGO, 2003).

⁶⁷ “Reduzindo a proteção exagerada de um pequeno segmento da sociedade (os de renda mais alta e os mais velhos) e redirecionando os recursos para atendimento de demandas sociais mais básicas e urgentes.” (SPE, 2003, p. 21).

⁶⁸ Dada a escassez de recursos orçamentários, todo aumento de despesas implica redução de outras despesas, mais endividamento público ou aumento da carga tributária; só a primeira alternativa é defensável para a VPS GS/M.

⁶⁹ “(O governo federal tem o) desafio de gerar espaço no orçamento para aumentar o gasto em políticas sociais mais eficientes na redução da pobreza e das desigualdades sociais, bem como para a ampliação do potencial de crescimento da economia. Isso envolve necessariamente a priorização das ações voltadas para as crianças. Há evidência suficiente dos custos sociais da pobreza infantil e dos benefícios da intervenção preventiva”. (SPE, 2005, p. 3)

⁷⁰ O aprimoramento da gestão dos programas sociais seria fundamental nesse sentido. Providências “racionalizantes”, como a unificação dos PGRM e a implantação de sistemas de monitoramento e avaliação são muito bem vistas pela VPS GS/M.

Os monetaristas prescrevem, ainda, uma “gestão macroeconômica responsável”, para solucionar os problemas sociais brasileiros, cujos pilares seriam: o controle da inflação, a promoção do crescimento econômico em “bases sustentáveis” (por meio do aumento da produtividade, da criação de empregos e da redução da desigualdade e da pobreza), as políticas de geração de superávit primário e o controle de gastos do governo central. Também seria preciso reduzir ou estabilizar a carga tributária nacional para incentivar o setor produtivo, sem comprometer o ajuste fiscal e a estabilidade econômica.

As soluções da VPS GS/D são simétricas às da VPS GS/M. Os desenvolvimentistas invertem a ordem de prioridade dos monetaristas, priorizando a recuperação do nível de ocupação e a redução do caráter regressivo da estrutura tributária. O aquecimento da economia permitiria aumentar a arrecadação e diminuir o contingente populacional vulnerável à pobreza. Além disso, com desenvolvimento econômico seria mais fácil reverter a “subordinação da política social à política econômica”, reduzir o superávit primário e saldar a dívida social em vez da dívida financeira.

A VPS GS/D defende, ainda, a implantação de um “sistema universal de políticas sociais com serviços de qualidade”, o que demandaria a expansão do gasto social em termos absolutos e relativos. O objetivo seria ampliar o acesso a políticas universais, como saúde e educação, e aumentar o alcance dos programas de transferência de renda, que evitariam o aumento da pobreza e da desigualdade, provocado pela deterioração do mercado de trabalho. Quanto maior o nível do gasto social, maior seu impacto distributivo. Contudo, a manutenção de impostos indiretos regressivos e do montante atual de transferências para o setor financeiro anularia os efeitos distributivos das políticas sociais, ou seja, seria o mesmo que “enxugar gelo”.

Os monetaristas confiam nas *indução*s para modificar comportamentos individuais socialmente indesejáveis, o que fica claro em sua avaliação positiva dos programas de transferência de renda que contêm incentivos para a “manutenção das crianças pobres na escola” (o modelo PGRME mencionado no Capítulo 1). Os desenvolvimentistas também acreditam que o aumento do nível de emprego depende de *indução*s governamentais aos agentes econômicos que os incentivem a investir em atividades intensivas em mão de obra. Os textos das duas variantes da VPS GS usam *fat*os apresentados em linguagem numérica

para persuadir suas audiências, mas selecionam fatos diferentes ou interpretam os mesmos fatos de formas distintas.

A VPS GS/M e a VPS GS/D também dão pouca atenção à questão dos *poderes*, isto é, as mudanças no processo decisório e nas estruturas de autoridade, como forma de solucionar problemas. Contudo, os monetaristas tendem a ver a centralização por um prisma mais favorável do que o dos desenvolvimentistas, que tem forte viés municipalista. Por outro lado, as soluções baseadas em *regras* são valorizadas por ambas as variantes. A VPS GS/M defende a reforma do gasto social e mudanças marginais na estrutura tributária, medidas que só podem ser implementadas por meio da edição ou revisão de regras formais. A VPS GS/D recomenda mudanças profundas na estrutura tributária, como a introdução de impostos diretos progressivos. Além disso, o ativismo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico também requer um esforço de normatização e regulamentação considerável.

A VPS GS privilegia os *grupos* como *princípio de seleção de beneficiários*. No caso da VPS GS/M, esse princípio justifica a exclusão de segmentos populacionais no sistema de proteção social: a classe média deve sair para que os pobres e vulneráveis possam entrar. A VPS GS/D defende a universalidade das prestações sociais, o que implica incluir a classe média no grupo dos beneficiários e estabelecer a *cidadania* como *critério de seleção*; a VPS GS/M se inclina para o critério da *necessidade*. No entanto, ambas as variantes preferem a *competição* e a *loteria* como *processos sociais de distribuição*, apesar da VPS GS/D também ser receptiva a processos baseados no *voto*.

4.4.2 A VPS GS e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A VPS GS/M inclui na rubrica “assistência social” diversos tipos de “gastos diretos não contributivos”, classificados nas seguintes categorias: *assistência à criança e nutrição*, *assistência aos idosos*, *assistência a pessoas portadoras de deficiência* e *ações sociais gerais*⁷¹. Os programas de transferência de renda pertenceriam à categoria “assistência à criança e nutrição” (PETI, PBF, AG, BAL, PBES e CA), juntamente com serviços da área de

⁷¹ Essas ações se referem à assistência à criança e nutrição (PETI, creches, Agente Jovem, Alimentação Escolar, Alimentação e Nutrição (FZ), Bolsa Família (AG, BAL, PBES, CA), assistência aos idosos (LOAS, RMV, Atendimento à pessoa idosa), assistência a pessoas portadoras de deficiência (LOAS, RMV) e ações sociais gerais, assistência ao índio, ações ligadas à justiça e ao desporto (SPE, 2003).

assistência social (creches, Agente Jovem) e programas da área de segurança alimentar e nutricional (Alimentação Escolar, Fome Zero).

Na verdade, a variante monetarista não emprega o conceito de PTRC, preferindo falar em “transferências públicas de renda monetária para indivíduos ou famílias” ou “transferências diretas de renda” (MF, 2005). O objetivo dessas transferências seria melhorar o padrão de vida das pessoas na base da distribuição de renda, e contribuir para a redução da desigualdade. As transferências de renda combinariam as modalidades de *seguro* e *assistência social*, amenizando choques no fluxo de consumo e incorporando elementos de redistribuição progressiva. Essa definição justifica a inclusão de transferências contributivas e não contributivas na mesma categoria.

Para a VPS GS/M, a elegibilidade para as transferências pode ou não estar vinculada à renda⁷². Os PTRC corresponderiam a “transferências diretas de renda não contributivas com elegibilidade vinculada à renda”, assim como a *Renda Mensal Vitalícia* (RMV) e o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), benefícios da assistência social previstos na Constituição Federal de 1988. A VPS GS/M se aproxima mais do conceito de PTRC, ao falar dos “programas de transferência de renda condicionados à frequência escolar”, cujo objetivo seria “incentivar ações positivas para rompimento do *círculo da miséria* e para a inclusão social” por meio de condicionalidades em saúde e educação. O PBES e o PBF seriam exemplos desse tipo de programa.

A posição da VPS GS/M sobre os PTRC varia de acordo com a tese sobre o gasto social federal que se defende. Apenas os partidários da tese que atribui aos benefícios previdenciários a “culpa” pelo baixo impacto distributivo do gasto social defendem os PTRC, ou, mais especificamente, o PBF⁷³. Os partidários da tese do gasto social excessivo, do gasto social como “bomba-relógio”, da inversão de prioridades do gasto social e do uso

⁷² As transferências diretas de renda são classificadas em *contributivas* e *não contributivas*. Para algumas transferências contributivas a elegibilidade depende da renda (Seguro Desemprego, Abono salarial, Salário Família) e, para outras, não (aposentadorias e pensões previdenciárias e acidentárias). Há ainda as transferências não contributivas, que se subdividem naquelas em que a elegibilidade independe da renda (bolsas de estudo), ou depende da renda (como as transferências assistenciais, como o BPC, RMV, PBF, PETI, Agente Jovem, Bolsa Renda). Um caso controverso é o das aposentadorias e pensões rurais (que são subsidiadas por receitas fiscais gerais, o que as torna “assistenciais”) (SPE, 2005).

⁷³ O *Programa Bolsa Família*, por sua vez, é visto com bons olhos por ser focado nos mais pobres e exigir contrapartidas, como a frequência escolar e o acompanhamento de saúde das famílias que participam dele. “É um bom programa. Você tem que continuar a trabalhar para que ele funcione de uma maneira eficiente”, afirma Lindert (2005).

eleitoreiro do gasto social, não veem com bons olhos nenhum tipo de transferência direta de renda, contributiva ou não contributiva, com a possível exceção do salário-família⁷⁴.

Na verdade, a VPS GS/M adota uma postura ambígua em relação aos PTRC. Por um lado, os textos dessa variante reconhecem que esses programas são bem focalizados, consomem poucos recursos como percentual do PIB, têm impacto imediato na desigualdade e pobreza, contribuem para a melhoria dos indicadores educacionais e incentivam a formação de *capital humano*. Por outro, eles criticam tais programas pelo baixo valor dos benefícios, por tornar os beneficiários dependentes desse tipo de “ajuda”, desviar recursos de investimentos produtivos e criar currais eleitorais para o governo e seus aliados.

Em suma, os PTRC podem ser melhores do que os outros programas assistenciais, mas não deixam de ser problemáticos⁷⁵. Por isso, a VPS GS/M recomenda “a melhoria da coordenação e gestão do sistema de transferência de renda para famílias pobres”, por meio de medidas como a “unificação dos PGRM” e a imposição de condicionalidades em alimentação, saúde e educação. Outra providência importante seria o monitoramento e a avaliação sistemática desses programas, para “otimizar o impacto de cada real gasto na área social” e “expandir de forma racional e transparente os recursos para a área.”

Para a VPS GS/D, os PTRC não são nem os únicos, nem os melhores instrumentos para a redução da desigualdade e da pobreza. Essa variante defende a implantação de um sistema universal de políticas sociais, baseado em políticas de proteção ao trabalhador e políticas de seguridade social (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2003; POCHMANN, 2005). Apesar da ampliação do acesso a programas universais ser prioritária, a expansão dos programas de transferência de renda seria recomendável para controlar a escalada da pobreza e da desigualdade. Contudo, se não forem acompanhados por medidas estruturais (como a ampliação do acesso ao mercado de trabalho e a correção dos desvios na gestão das contas públicas), os programas de transferência de renda serão incapazes de produzir melhorias significativas nas condições de vida da população carente.

⁷⁴ O aumento do salário família seria preferível ao investimento em outras TR e à indexação dos programas assistenciais ou fortemente subsidiados ao salário mínimo (SPE, 2003).

⁷⁵ O documento da SPE/MF de 2005 tem uma visão mais positiva dos PTRC do que o de 2003; afirma-se que a expansão do *Programa Bolsa Família* (PBF) contribuirá para aumentar o impacto redistributivo do gasto social, dada sua focalização nos mais pobres.

4.5 A Visão de Proteção Social associada à Educação

A comunidade de pensamento que expressa a *Visão de Proteção Social associada à Educação* (VPS ED) é grande e diversificada. Nela há lugar para políticos, representantes de organismos internacionais, como o *Fundo das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF) e a *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura* (UNESCO), especialistas em educação, personalidades da sociedade civil, organizações, sindicatos e entidades de classe do setor educacional, secretários estaduais e municipais de educação e boa parte da mídia. Desde os tempos dos jesuítas há muitas pessoas no Brasil dispostas a levantar a bandeira da educação⁷⁶.

A heterogeneidade dos atores que defendem a VPS ED explica o grande número de variantes dessa vertente. Os organismos internacionais usam uma variante que contém elementos da *Visão de Proteção Social associada ao Desenvolvimento Humano* (VPS DH), e que se diferencia internamente em função das especificidades de cada organização⁷⁷. Por outro lado, a VPS ED aparece em versões distintas, dependendo da posição dos atores no espectro ideológico. Os gestores educacionais do governo FHC e do governo Lula discordam em muitos pontos, apesar de supostamente compartilharem o objetivo do fortalecimento da educação brasileira. Na verdade, mesmo entre diferentes nomes do mesmo grupo político há contrastes marcantes quanto a objetivos, prioridades e estratégias de promoção da educação. O mesmo se aplica às visões elaboradas fora da esfera governamental. A variante da *Educação Comunitária* proposta pelo jornalista Gilberto Dimenstein (*Folha de São Paulo*, *ONG Cidade Escola Aprendiz*) se diferencia da visão tradicional de Demétrio Weber (*O Globo*) e Fernando Canzian (*Folha de São Paulo*), por exemplo.

Este texto analisa uma variante da VPS ED ligada ao *Movimento Educacionista* (VPS ED/ME) liderado pelo Senador Cristóvam Buarque (PDT- DF)⁷⁸. Lançado em Brasília (DF),

⁷⁶ A história da educação no Brasil teria diversos “fundadores”, como o Marques de Pombal, Gustavo Capanema, Leonel Brizola, Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Paulo Freire, entre outros.

⁷⁷ A UNESCO tem mais foco na educação, pois a UNICEF tem um foco etário (criança e adolescente) e um viés para a área de saúde e nutrição.

⁷⁸ Segundo Buarque, as bases do Manifesto Educacionista foram apresentadas em artigos publicados semanalmente em diversos jornais e nos seguintes livros: “*A Revolução na Esquerda e a Invenção do Brasil*” (1992); “*O que é Aparição - o apartheid social brasileiro*” (1993); “*A Revolução nas Prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*” (1994); “*A Segunda Abolição, um manifesto pela abolição da pobreza no Brasil*” (1999); “*A Cortina de Ouro*” (1995); “*Os Instrangeiros*” (2002); “*Sou Insensato*” (2007).

após o desfile de 7 de setembro de 2007, o Movimento Educacionista (ou Movimento Educação Já) se auto-define como um “movimento suprapartidário que pretende fazer a revolução educacionista no Brasil”. O movimento organiza-se em núcleos de *educacionistas*, “militantes da revolução pela educação que acreditam e lutam pelo educacionismo”. A intenção é criar uma “rede virtual” paralela aos partidos políticos, que não teriam se mostrado à altura da tarefa de defender o educacionismo no Brasil:

Chamamos educacionismo a visão de que o progresso da humanidade é construído por uma revolução na educação, que assegure escola da máxima qualidade e igual para todos, independente da renda da família ou da cidade onde mora a criança (...). O Educacionismo é uma ideologia que se faz necessária diante do fracasso do socialismo, capitalismo e desenvolvimentismo no século XX (...). O desafio do educacionismo é contaminar o Brasil com a idéia de que o caminho do progresso está na escola de qualidade para todos. Criar uma “Mania de Educação” no País. Lutar para que o Brasil inteiro reconheça o professor da educação de base como o principal construtor de nosso futuro. Valorizando-o acima de todas as profissões. Apoiando-o em suas reivindicações e exigindo dele formação e dedicação. Mas, o maior desafio é fazer com que os pobres acreditem que têm direito a uma boa educação para seus filhos, tão boa quanto a dos filhos dos ricos. E convencer os ricos de que é preciso que todos sejam educados, não apenas seus próprios filhos. (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, grifos nossos)

4.5.1 Os argumentos da VPS ED/ME

A VPS ED/ME se pauta por *valores* democráticos como liberdade individual, igualdade formal e justiça distributiva/equidade (no sentido de igualdade de oportunidades). Para entender o significado específico desses valores na ideologia educacionista, é preciso analisar a *visão de sociedade* da VPS ED/ME. O século XXI seria caracterizado pela “modernidade não ética”, que combina desenvolvimento científico e tecnológico com exclusão social. A globalização econômica teria produzido desintegração social em escala mundial; a questão social do século XXI seria submeter o avanço técnico a valores éticos. Os educacionistas apresentam um projeto de transformação dessa realidade, uma “utopia humana e social”⁷⁹.

De acordo com Buarque (2004), a “utopia humana e social” dos educacionistas seria uma nova versão da utopia socialista, sem viés economicista e nacionalista, que projeta a construção de uma “modernidade ética” alicerçada no humanismo, no igualitarismo e na

⁷⁹ “O novo objetivo utópico consiste em assegurar a mesma chance para todos, entre classes e entre gerações. Dentro da democracia com liberdade individual, garantir a cada ser humano igualdade no acesso aos instrumentos necessários para o pleno desenvolvimento de seu talento, conforme sua persistência e vocação, e que para disporem do patrimônio natural a que têm direito como parte da humanidade, para que as próximas gerações possam receber uma Natureza em equilíbrio ecológico” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 14)

ecologia. A intenção seria construir uma “democracia planetária que substituísse a igualdade do direito de consumir pelo direito à igualdade”, e garantisse a igualdade de oportunidades entre classes sociais e gerações. A promoção da igualdade educacional, ou seja, da igualdade no acesso ao conhecimento, seria a melhor maneira de equiparar as chances de sucesso das pessoas. O foco na igualdade econômica, no nivelamento da capacidade de geração de renda e de consumo, seria um grande equívoco. O caminho seria a “revolução pela educação”.

A VPS ED/ME assume que o “igualitarismo educacional” é condição necessária para a integração social em escala nacional e planetária⁸⁰. A utopia educacionista tem um horizonte de longo prazo, pois os investimentos em educação levam muitos anos para produzir resultados. A noção da isonomia entre gerações quanto ao patrimônio natural também remete a uma perspectiva de longa duração. Logo, o tipo de solidariedade social defendida pela VPS ED/ME tem caráter intertemporal, isto é, se baseia em decisões presentes com potencial de gerar igualdade (restrita) no futuro.

Apesar das críticas de Buarque ao “economicismo da esquerda”, a VPS ED/ME propõe o conceito de *desenvolvimento ético*, cujas dimensões seriam a distribuição da renda, a proteção social, a sustentabilidade ecológica e a não beligerância. Na verdade, esse conceito pode ser interpretado como uma nova versão do conceito de *desenvolvimento sustentável*, no qual se define a sustentabilidade em sentido amplo, abrangendo a preservação do patrimônio natural e a promoção da coesão social. Note-se que, apesar de se apresentar como uma ideologia de esquerda, o educacionismo não propõe a ruptura com a ordem capitalista, apenas a “revolução possível” por meio da educação⁸¹.

A VPS ED/ME estabelece uma relação muito estreita entre educação e *trabalho*. Para essa variante, a educação não é apenas um meio para aumentar a empregabilidade e a produtividade: ela é um fim em si mesmo, pois possibilita o pleno desenvolvimento do

⁸⁰ Apenas a “revolução pela educação” seria capaz de derrubar a “Cortina de Ouro” que separa incluídos e excluídos em cada país e o “Primeiro-Mundo-Internacional-dos-Ricos” do “Arquipélago-Social-de-Pobres” (ou “*gulag neoliberal*”) no planeta. (BUARQUE, 1994)

⁸¹ A VPS ED/ME define a educação como o principal vetor do progresso econômico, social e individual. Os efeitos do fracasso educacional seriam devastadores para o indivíduo e deletérios para a sociedade. Para Buarque (2004), a falta de acesso à escolarização formal produz “violência, desemprego, desigualdade de renda, baixos salários, ineficiência, atraso científico e tecnológico, dependência econômica, desaglutinação social e pobreza cultural”. Segundo o Senador, “educação é tudo, até os recordes esportivos são resultado da educação.”

potencial humano⁸². Esse processo culmina com a emancipação econômica do cidadão, por meio da inserção no mercado de trabalho ou de outras formas de obtenção autônoma de renda. Além disso, a revolução na educação depende de recursos fiscais gerados pelo crescimento econômico, e o crescimento econômico depende dos investimentos educacionais feitos pelo indivíduo. O ponto de convergência desses processos é o emprego, ao qual a VPS ED/ME atribui grande importância. O papel da educação seria qualificar o cidadão para os “empregos do século XXI”.

A ideologia educacionista afirma que o principal *problema* do Brasil é a exclusão social, produto de um padrão de desenvolvimento que exemplificaria o “fracasso do processo civilizador humano” e a “modernidade não ética”. Em nosso país, o crescimento econômico teria sido acompanhado pela “deprecação da natureza, a concentração de renda e a desarticulação social”. A consequência teria sido a construção de uma “Cortina de Ouro” que dividiu o Brasil em duas castas, tanto no presente (incluídos e excluídos) quanto no futuro (gerações atuais e próximas)⁸³.

Apesar de denunciar os alarmantes indicadores nacionais de desigualdade de renda, para a VPS ED/ME o problema do Brasil é a desigualdade educacional. De acordo com o Manifesto Educacionista (op. cit.), “nossa grande exploração, contradição e desigualdade é a negação pelas elites de educação de qualidade para o povo”. Por isso, a VPS ED/ME propõe um novo conceito de pobreza, baseado não no nível de renda, no poder de compra, mas na capacidade de acesso a bens e serviços essenciais, não importando o nível de renda considerado⁸⁴. Esse novo enfoque sobre a pobreza contribuiria para a superação da “tragédia educacional” do Brasil, problema que teria “causas culturais, políticas e ideológicas”. Para Buarque, haveria entre nós uma “cultura de desprezo pela educação”, que levaria a

⁸² Como nas versões “puras” da *Teoria do Capital Humano*. A esse respeito, ver Sen (2000).

⁸³ “O que há aqui não é mais apenas desigualdade, é exclusão. Desigualdade há nos Estados Unidos, na França; nesses países, há desigualdade. Desigualdade há em todos os países do mundo, e é uma ilusão falar que ela vai acabar e que haverá uma igualdade plena, até porque não vejo razão moral para todo mundo ter um Mercedes Benz e não vejo por que, em nome da igualdade, deva-se proibir que alguns o tenham (...). O importante é que todos tenham o essencial. Que a desigualdade venha do talento, mas não da exclusão! Incluamos todos e deixemos que os mais talentosos cresçam, subam e até cheguem a entrar na lista da revista Forbes com US\$1 bilhão de patrimônio!” (BUARQUE, 2006).

⁸⁴ A adoção desse novo conceito implica uma nova forma de mensuração da pobreza, geralmente medida por uma “linha horizontal” que separa os pobres dos não-pobres e prescreve a elevação da renda familiar acima de determinado patamar. O educacionismo defende o uso de uma “linha vertical de pobreza” que separa os incluídos dos excluídos. De acordo com a nova metodologia, o caminho para sair da pobreza é “garantir às famílias acesso a bens e serviços essenciais à vida digna no mundo moderno, de acordo com sua própria cultura”. (BUARQUE, 2007)

subestimar a importância dos investimentos na área para o desenvolvimento econômico e ético do país. Esse descaso se manifestaria nas altas taxas de evasão escolar desde o Ensino Fundamental até o Ensino Médio, que, para Buarque, criam um “funil da perversão”.

A VPS ED/ME recorre à linguagem dos *números* para descrever a “tragédia educacional brasileira”. Os textos citam indicadores do sistema educacional e resultados de avaliação do desempenho acadêmico dos alunos, além de comparar esses dados aos de outros países. Também são apresentados dados administrativos sobre a quantidade, a distribuição e o perfil dos docentes brasileiros. O educacionismo tem um claro viés a favor da Educação Básica, o que explica porque os dados relativos ao Ensino Superior geralmente são empregados para apoiar argumentos sobre distorções na alocação de recursos orçamentários. Haveria uma inversão de prioridades nas políticas educacionais brasileiras, que privilegiariam o Ensino Superior em detrimento do Ensino Fundamental e Médio.

No entanto, a ideologia educacionista usa muito mais a linguagem dos *símbolos*, tanto no que se refere a *estórias* quanto a *figuras de linguagem*. O relato da VPS ED/ME sobre a trajetória do Brasil e do mundo, no século XXI, certamente é uma *estória do progresso como ilusão*, uma modalidade de *estória de declínio*. As conquistas da “modernidade não ética” seriam aparentes, porque o avanço técnico não foi capaz de resolver as graves “questões sociais do século XXI”, como a fragilidade da democracia, o terrorismo, a “apartação social” e a degradação ambiental. Outro exemplo de progresso ilusório seria a ascensão da esquerda brasileira ao poder em 2003, uma vez que o *Partido dos Trabalhadores* – PT teria caminhado para a direita do espectro ideológico ao conquistar a Presidência da República.

O Movimento Educacionista se baseia em uma *estória de controle*, segundo a qual os militantes dessa nobre causa seriam capazes de “fazer a revolução na educação, unificando a população no povo brasileiro”. Ou seja: a “tragédia educacional brasileira” poderia ser revertida pela ação coordenada de pessoas esclarecidas e bem intencionadas. Por outro lado, o educacionismo sustenta que a falta de patriotismo e a miopia das elites brasileiras impediram a realização dessa revolução durante séculos, o que corresponde a outro tipo de *estória de controle*, as *estórias de conspiração*.

Os textos da VPS ED/ME também são repletos de figuras de linguagem, como *sinédoques* e *metáforas*. A trajetória dos países ocidentais é contada como uma sucessão de *estórias de*

horror: o século XX teria sido “o século do medo”, e o século XXI “o século do terrorismo”. A caracterização de longos períodos históricos, a partir de eventos ou episódios isolados, indica o emprego de *sinédoques* como recurso expressivo. Porém, as *metáforas* são as figuras de linguagem predominantes nos textos do educacionismo, movimento caracterizado como “a segunda etapa da abolição da escravidão no Brasil”.

A educação é comparada a uma “dívida” que o Brasil precisa pagar, e os professores e técnicos de futebol ou pilotos, que deveriam ter sua performance avaliada. O “funil da perversão” teria transformado a educação em “latifúndio intelectual da minoria privilegiada” e criado uma situação de “*apartheid* ou *apartação social*” no país. A caracterização da “modernidade não ética do século XXI” também é feita por meio de metáforas: a “revolução consumista” do século XX; a divisão do planeta no “Primeiro-Mundo-Internacional-dos-Ricos” e no “Arquipélago-Social-de-Pobres”, e a descrição do “Mundo-Terceiro-Mundo” como o “Gulag Social Neoliberal”, onde os incluídos são separados dos excluídos por uma “Cortina de Ouro”. O enfrentamento dessa situação extrema demandaria a implementação de um “Plano Marshall Social Global”, a exemplo do que foi feito na Europa do período pós-guerras.

Essa forma de utilizar as figuras de linguagem dá pistas sobre a atribuição de responsabilidades e a distribuição de ônus nos textos da VPS ED/ME. A ênfase em macroprocessos históricos leva a enfatizar *estórias mecânicas*, que apresentam a desigualdade educacional e de renda no Brasil como consequências de causas complexas. Por outro lado, também são contadas *estórias intencionais*, que apresentam tais problemas como resultado de *decisões* das elites para impedir o acesso do povo à educação de qualidade. Esse exemplo indica, ainda, o uso da linguagem dos *interesses* nos argumentos da VPS ED/ME, nos quais as pessoas e países pobres são colocados no lado dos “interesses bons e fracos”, e as pessoas e países ricos, no lado dos “interesses ruins e fortes”. Além disso, o educacionismo contrapõe o interesse público aos interesses de “determinados segmentos e corporações”. Por exemplo, o Presidente Lula teria abandonado o compromisso de “governar para a Nação” e estaria favorecendo esses interesses particulares e concentrados.

Para a VPS ED/ME, a superação dos enormes desafios enfrentados pelo país exige a atuação em pelo menos três frentes: a “revisão do conceito civilizador no Brasil”, a realização da revolução na educação e a implementação de programas de transferência condicionada

de renda vinculados à educação. A primeira frente visa romper com “a ideologia do crescimento econômico depredador e concentrador” dominante no Brasil, por meio de um “choque social”, um “choque ecológico” e um “choque ético”. O “choque social”, também chamado de “Plano Marshall Social Nacional”, consistiria na definição dos instrumentos de um grande projeto de inclusão social, distribuição de renda e redução das desigualdades regionais.

A receita para alcançar o “objetivo utópico de dar as mesmas chances a todos” seria educação, ecologia, eficiência econômica, política e jurídica e programas emergenciais de combate à violência, à corrupção e ao desemprego (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007). A educação seria a parte mais importante dessa estratégia, apesar do educacionismo reconhecer que as necessidades mais prementes da população não devem ser negligenciadas⁸⁵. Para a VPS ED/ME, a educação é o principal vetor do progresso, além de materializar o princípio da justiça distributiva. Logo, haveria razões pragmáticas e morais para torná-la o eixo da estratégia de desenvolvimento nacional.

Para “universalizar o ensino de boa qualidade até o final do Ensino Médio, incluindo o Ensino Técnico” seria preciso adotar medidas que mostrem que o país prioriza a educação. A primeira seria o investimento de 7% do PIB na Educação Básica, para melhoria da infraestrutura educacional e a valorização dos professores. No entanto, a VPS ED/ME também considera imprescindível um amplo processo de mobilização social para conscientizar a população da relevância do desafio de revolucionar a educação. O Movimento Educacionista foi criado para impulsionar esse processo.

A VPS ED/ME recomenda, ainda, a instituição de “programas de transferência condicionada de renda, inspirados no modelo *Bolsa Escola* distrital e federal.” Tais programas, que este trabalho classifica como *Programas de Renda Mínima vinculados à Educação* (PGRME)⁸⁶, tiveram origem em iniciativas estaduais e municipais, na primeira metade dos anos 1990. O Senador Cristóvam Buarque é considerado um dos pioneiros na concepção e implantação

⁸⁵ “Sem uma revolução na educação o Brasil caminha para o aumento da violência, mas com a violência de hoje fica difícil ir à escola; sem educação a população tem dificuldade em conseguir moradia, mas é difícil ter escola sem endereço e moradia; a educação traz saúde, mas a falta de saúde, água e esgoto tira as crianças da escola; o crescimento econômico continuado virá com a revolução científica e tecnológica induzida pela revolução na educação, mas sem uma economia ativa não haverá recursos para levar adiante toda a dimensão da revolução na educação. Assim, a revolução não pode apenas prometer e esperar, tem que propor e contar com soluções aos problemas imediatos da sociedade brasileira.” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007).

⁸⁶ Ver Capítulo 1.

dos PGRME⁸⁷, tendo estado à frente das experiências do Distrito Federal, em 1995, e do governo federal, em 2001⁸⁸. Ele faz questão de salientar, no entanto, que “o Bolsa Escola não existe sem escola”, ou seja, trata-se de uma iniciativa secundária em relação ao investimento em educação.

A VPS ED/ME recorre a diversas modalidades de solução de problemas, como, por exemplo, sistemas de *indução* para estimular mudanças de comportamento nos atores do sistema educacional. Os professores costumam ser o principal alvo desses sistemas, que se baseiam tanto em incentivos positivos (piso salarial nacional, plano de carreira, rede de formação, sistemas de premiação), quanto em incentivos negativos (avaliação do desempenho docente e punições para os maus profissionais). A valorização dos docentes do Ensino Básico é uma das bandeiras do educacionismo. Dada a precariedade da situação da categoria (em termos de salário, motivação, autoestima e condições de trabalho), os sistemas de indução da VPS ED/ME tendem a priorizar as induções positivas.

Os *fatos* também são importantes na estratégia da VPS ED/ME, que se empenha em convencer as mais diversas audiências da importância da luta em prol da educação. As tentativas de persuasão se baseiam na apresentação de indicadores educacionais nacionais e comparados, e na difusão do educacionismo, para “criar uma consciência revolucionária nos pobres e ricos” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 19). O objetivo do Movimento Educacionista é mobilizar um amplo espectro de atores para revolucionar a educação brasileira, já que o poder público não estaria se mostrando à altura dessa tarefa⁸⁹. Os educacionistas devem pressionar políticos e dirigentes em todos os níveis de governo a priorizar a educação, além de desenvolver ações diretas para a melhoria da realidade educacional (por exemplo, ajudando a construir ou reformar escolas, atuando como voluntário, fornecendo insumos escolares etc.).

⁸⁷ Um dos primeiros documentos de Cristóvam Buarque e que propunham esse tipo de programa se intitulava a “*A Revolução nas Prioridades*”. Este documento circulou na Universidade de Brasília (UnB) nos anos 1990 e foi publicado em 1994. Ver ainda os artigos do economista José Márcio Camargo na *Folha de São Paulo* (de 26 de dezembro de 1991 e 28 de março de 2003) e os seguintes documentos de trabalho: CAMARGO, J. M. E FERREIRA, H. (1994) e CAMARGO, J.M. E FERREIRA, F. (2001).

⁸⁸ O Bolsa Escola DF foi criado pelo Decreto n. 16.270, de 11 de Janeiro de 1995.

⁸⁹ “*Por esta razão a esquerda precisa romper com a absurda ideia de que o objetivo da utopia está nas mãos do Estado, como proprietário e como gestor, especialmente da economia. Será preciso separar o conceito de público do conceito de estatal.*” (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 11)

Contudo, as *regras* são uma das modalidades de solução mais importantes para a VPS ED/ME. A maioria das medidas recomendadas pelo Movimento Educacionista, e por outros atores comprometidos com a causa da educação⁹⁰, passa pela edição de normas e regulamentos, geralmente no nível do governo federal. Entre essas medidas destacam-se a federalização da educação de base, a definição de padrões nacionais para todas as escolas, a criação da *Lei de Metas para a Educação* e da *Lei de Responsabilidade Educacional*, e o tratamento da corrupção no sistema educacional como crime hediondo. Diversos projetos de lei em tramitação nas duas casas do Poder Legislativo são iniciativas atribuídas ao Movimento Educacionista⁹¹.

Paradoxalmente, na VPS ED/ME, a ênfase nas regras não é acompanhada pela ênfase nos *direitos*. Os textos do educacionismo mencionam o conceito de cidadania, principalmente no que se refere ao “direito universal à educação de qualidade”, mas não se pode dizer que os argumentos dessa vertente sejam baseados na retórica dos direitos. O mesmo não se aplica à estratégia dos *poderes*, isto é, da resolução de problemas por meio de alterações no processo decisório e nas estruturas de autoridade. O Movimento Educacionista propõe várias medidas dessa natureza, como a subdivisão do *Ministério da Educação* (MEC) em *Ministério da Educação de Base* e *Ministério do Ensino Superior*, a criação do *Conselho Nacional do Magistério*, a instituição do *Sistema Nacional de Avaliação e Fiscalização da Educação de Base*, e a criação da *Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente*.

O *princípio de seleção de beneficiários* da VPS ED/ME são os *grupos* (que, nesse caso, correspondem a toda a população), uma vez que se defende o acesso universal à educação de qualidade. No entanto, há elementos do princípio do mérito nos argumentos do educacionismo, segundo os quais todos devem ter acesso ao essencial, mas a “desigualdade vinda do talento”, isto é, as assimetrias resultantes do alto desempenho dos mais esforçados e aptos não podem ser condenadas. Ao contrário, o sistema educacional

⁹⁰ Representantes dos vários segmentos ligados à educação destacaram os pontos considerados essenciais para a melhoria do ensino fundamental no país, nos debates da *Comissão de Educação, Cultura e Esporte* (CE) sobre o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), lançado pelo governo federal, em 2007.

⁹¹ Estão em tramitação os seguintes projetos educacionistas: Projeto de Lei do Senado (59/04), que institui no país o piso salarial dos professores, fixado em R\$ 950; Proposta de Emenda à Constituição da Câmara (258/08), que estabelece, a partir de 2009, a regressividade da *Desvinculação das Receitas da União* (DRU) no cálculo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; Projeto de Lei do Senado (480/07), que determina a obrigatoriedade de os agentes públicos eleitos matricularem seus filhos e demais dependentes em escolas públicas; Projeto de Lei da Câmara (2770/08), que dispõe sobre a implantação da jornada escolar em turno integral no ensino fundamental.

deve criar mecanismos para premiar os que se destacam e fazê-los chegar à plenitude de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

A *cidadania* é o principal *critério de seleção de beneficiários*, apesar desse conceito não ser enfatizado pela VPS ED/ME. Os textos do educacionismo destacam a idéia de “Nação” e de “País”, ainda que também apontem o caráter transnacional da sociedade ocidental contemporânea. A idéia de *necessidade* aparece na defesa de uma educação de qualidade para os pobres; todavia, a intenção do Movimento Educacionista é exatamente derrubar a “Cortina de Ouro” que separa os excluídos dos incluídos e os bem-educados dos mal-educados ou não-educados. Quanto aos *processos sociais de distribuição*, a VPS ED/ME defende uma combinação de *voto* e *competição*, na medida em que enfatiza o papel do poder público para universalizar a educação, e a importância do talento individual no acesso ao bem-estar.

4.5.2 A VPS ED/ME e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

A VPS ED/ME não vê com bons olhos *Políticas de Combate à Pobreza* (PCP) em geral e, muito menos, as que se baseiam no conceito de pobreza como renda monetária. O diagnóstico educacionista parte do conceito de exclusão do acesso a bens e serviços essenciais, que justifica a prioridade atribuída a políticas educacionais universais. Os PTRC e, em particular, o *Programa Bolsa Família* (PBF), são vistos como iniciativas voltadas para a pobreza monetária, o que explica as críticas recorrentes que recebem nos textos do educacionismo.

O Senador Cristóvam Buarque é particularmente incisivo nesse sentido. Quando era Ministro da Educação, em 2003, ele defendeu “com unhas e dentes” o modelo do Bolsa Escola no processo de unificação dos programas federais de transferência de renda⁹². Para ele, ao se afastar do modelo PGRME, ou seja, ao deslocar o foco da educação para a renda, o governo federal teria optado por políticas assistencialistas em detrimento de políticas emancipadoras. Buarque descreve o PBF como parte da “estratégia de governabilidade conservadora” do governo do presidente Lula, isto é, como uma iniciativa “sem impacto transformador. Ao criar

⁹² Ver a Conclusão deste trabalho.

o PBF e extinguir o Bolsa Escola, o PT teria “mimetizado as práticas seculares das elites brasileiras”, pois o programa representaria a “nacionalização do coronelismo”:

Talvez pela dificuldade em vencer seus preconceitos consolidados historicamente, a maioria simplesmente se ajustou à realidade, sem qualquer compromisso de mudar a estrutura social (...). Um exemplo desse retrocesso foi o efeito devastador sobre a consciência da importância da educação na população pobre, quando a Bolsa-Escola foi substituída pela Bolsa Família. Com a Bolsa-Escola, pela primeira vez na história do Brasil, os pobres passaram a sentir que tinham direito e até obrigação de procurar a educação dos filhos como caminho para emancipar-se da pobreza. Todo mês, quando recebiam seus benefícios, pensavam na escola como caminho para sair da pobreza, igualar-se aos ricos; agora, pensam que o benefício é uma ajuda à pobreza e, se saírem dela, perderão o benefício. (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, p. 11, grifos nossos).

Como “pai” do Bolsa Escola e dissidente do PT, o Senador Cristóvam Buarque certamente tem razões políticas e pessoais para atacar o PBF. Contudo, as opiniões que ele manifesta são consistentes com as de outros atores que representam a VPS ED, ligados ou não ao Movimento Educacionista. A maioria entre eles concorda que “não se introduz uma mudança na educação simplesmente criando mecanismos como o PBF” (CUNHA, 2007). “Para promover o desenvolvimento social, seria preciso investir em estratégias de envolvimento da família e da comunidade”, como no *Programa Oportunidades* mexicano (CUNHA, op. cit.; AGUIAR, 2007). Além disso, sem investimentos na infraestrutura das escolas e na qualidade do ensino o PBF “gera resultados muito aquém de sua potencialidade” (CARA, 2007). Outros atores salientam as ameaças à sustentabilidade do PBF, se o presidente Lula transformá-lo em uma “marca pessoal”, e afirmam que, caso se limite a distribuir renda às famílias, o PBF se tomará apenas uma “sofisticação do assistencialismo” (DIMENSTEIN, 2007)⁹³.

O objetivo deste capítulo era contribuir para a identificação das principais VPS no Brasil e analisar como elas influenciam o debate sobre os PTRC. A análise da VPS RBC, VPS SAN, VPS DSA, VPS GS e VPS ED permitiu conhecer um pouco melhor o emaranhado de símbolos e significados que permeiam as discussões sobre proteção social no país, além de ter esclarecido o posicionamento de diferentes *comunidades de pensamento* sobre os PTRC e o PBF. Esse exercício propiciou uma visão mais acurada dos valores, diagnósticos e prescrições defendidos por cada uma dessas perspectivas. Por outro lado, ele também revelou que as VPS vinculadas aos paradigmas de desenvolvimento, a VPS DE, DH e DS,

⁹³ Os comentários são de Celso da Cunha, *Assessor especial da UNESCO*; Marcelo Aguiar, *Secretário Nacional do PBES*, em 2003, e autor do livro “Bolsa Escola, educação para enfrentar a pobreza”; Marcelo Cara, sociólogo, coordenador geral da *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*, e do jornalista Gilberto Dimenstein.

estão bem representadas entre nós. A VPS GS tem clara afinidade com a VPS DE; a VPS SAN combina elementos da VPS DE e da VPS DS, assim como a VPS RBC; a VPS DSA se aproxima da VPS DS e, finalmente, a VPS ED tem pontos de contato com a VPS DH. Evidentemente, esse tipo de análise também deve levar em conta as variantes de cada VPS, que se baseiam em combinações particulares dos elementos da VPS DE, DH e DS.

CAPÍTULO 5 – CARACTERIZAÇÃO DAS VPS NO MÉXICO

Em 2002, a *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL) encomendou uma pesquisa de opinião para investigar a percepção dos mexicanos sobre temas relacionados às políticas sociais (*Encuesta Nacional de Opinión Pública sobre Políticas Sociales* - ENOPPS)¹. Para os entrevistados pela pesquisa, fazer justiça social significa, em primeiro lugar, proteger os mais pobres e, em segundo lugar, distribuir recursos de acordo com o esforço e as capacidades de cada um. A proporção de entrevistados que defendem a segunda concepção de justiça social aumenta com a elevação da renda e da escolaridade.

A maioria das pessoas ouvidas pela ENOPPS concorda que as liberdades básicas são mais importantes do que a igualdade, mesmo considerando aceitável ceder algumas liberdades e direitos para viver em uma sociedade mais igualitária e com menor tensão social (MERAZ et al., 2003). No entanto, a igualdade de oportunidades é considerada fundamental para tornar a sociedade mexicana mais justa. Ela seria alcançada por meio da satisfação das *necessidades essenciais* (educação, saúde e alimentação) da população em pobreza extrema, de maneira a fortalecer sua autonomia para formular e realizar objetivos. A ENOPPS revela, ainda, que os entrevistados consideram as políticas sociais “indispensáveis”, principalmente as voltadas para os mais pobres, e veem o Estado como principal responsável pela erradicação da pobreza.

A percepção sobre o Estado e a proteção social captada pela ENOPPS legitima um sistema de distribuição baseado em “critérios múltiplos ou mistos”: atendimento às necessidades básicas dos mais pobres (em particular daqueles que não têm o que comer) e distribuição de recursos a partir do esforço e responsabilidade individual (MERAZ et al., op. cit.). De modo geral, essa percepção é consistente com a ação social do governo federal mexicano. Desde os anos 1990, o conceito de *necessidades básicas* e a *abordagem das capacidades* de Sen (2000)² entraram na agenda pública, tendo influenciado a maioria das normas que regulam a ação social do governo federal³.

¹ A ENOPPS perguntou o que os mexicanos entendem por justiça social; qual o papel do Estado na luta contra a pobreza; que características deve ter o sistema de distribuição do país; que critérios devem ser empregados para distribuir ou redistribuir recursos, e quem se beneficia da distribuição de recursos públicos (MERAZ et al., 2003).

² Ver Capítulo 3.

³ Pode-se citar a *Ley de Desarrollo Social* (LDS/(2004), o *Plano de Desarrollo Social* 2001-2006 (Estratégia Contigo), o *Plano Nacional de Desarrollo* (PND 2007-2012) e o *Plano Sectorial de Desarrollo Social* (PSDS 2007-2012).

Essa ação combina dois paradigmas de proteção social que Latapi (2005) identifica no México: o *paradigma desenvolvimentista*⁴, que enfatiza a ação direta do Estado na promoção do bem-estar da população, como quer que esse bem-estar seja definido pela sociedade, e o *paradigma societário*, que enfatiza a capacidade da família, da comunidade, das redes sociais e das instituições do mercado de proteger os mais necessitados. O primeiro paradigma teria predominado até os anos 1980, quando surge o paradigma societário. A partir dessa época, a coexistência desses paradigmas origina continuidades e ambiguidades na filosofia de proteção social mexicana:

Lo que esta continuidad significa es que si bien el llamado cambio de paradigma em México puede haber abolido la idea de que el Estado debe crear bienestar a través de imposiciones de alzas salariales, bajos impuestos y subsidios a los precios, permanece la noción de que el Estado debe distribuir equitativamente las capacidades para reducir la desigualdad en el acceso a las oportunidades, y que es responsable por los más pobres. El cambio de paradigma en México fue sólo parcial. En el Estado mexicano se ha mantenido y reforzado la convicción de que se debe ser activo en la generacion y distribución de las capacidades y oportunidades, si bien ya no de los ingresos o de los satisfactores. (LATAPI, op. cit., p. 11, grifos nossos).

Para Latapi, a reforma social iniciada nos anos 1980 não alterou a visão do Estado como principal provedor de proteção social⁵, e, sim, o significado atribuído pela sociedade mexicana à noção de bem-estar, que pode se referir à redistribuição de qualquer bem social considerado fundamental, como a renda, os “satisfatores essenciais”, as oportunidades, as capacidades ou a liberdade (op. cit., p. 9). As capacidades e oportunidades passaram a ser consideradas bens sociais elementares; a renda e os “satisfatores básicos de necessidade” seriam os meios para se alcançar esses bens. Logo, as intervenções estatais passaram a ter como meta a provisão dos bens sociais elementares aos mais necessitados.

Apesar do aparente consenso que os resultados da ENOPPS sugerem, há no México diversas perspectivas sobre proteção social. Dados os limites deste trabalho, apenas duas delas serão sistematicamente analisadas: a *Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas* (VPS PI) e *Visão de Proteção Social sob a perspectiva de Gênero* (VPS GE). Outras VPS são mencionadas na Conclusão deste trabalho, como as que se referem aos setores de

⁴ O paradigma desenvolvimentista mexicano compreendia duas visões acerca da distribuição de bens e satisfatores essenciais. A primeira defendia redistribuição de renda via salários e via subsídios à produção e ao consumo dos mais pobres; a segunda defendia maior acumulação e investimento pelo setor privado. Para Latapi (op. cit.), ambas geraram “pressões para repartir a riqueza que não existia” e foram responsáveis pela crise fiscal do Estado mexicano nos anos 1980.

⁵ A opinião de Latapi (op. cit.) é que “as instituições sociais podem atuar como aliadas do Estado na tarefa de proteger, apoiar e amparar os mais necessitados”.

educação (VPS ED), saúde (VPS AS) e aos direitos sociais e econômicos (VPS DESC), mas sobre elas será possível fazer apenas breves comentários. Assim como no caso do Brasil, os textos sobre as VPS mexicanas foram estruturados da seguinte forma: introdução, argumentos (objetivos, problemas e soluções) e visão dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC).

5.1 A Visão de Proteção Social dos Povos Indígenas

O México é um dos cinco países latino-americanos com maior população indígena. Os 60 povos indígenas (*pueblos*) espalhados por seu território concentram cerca de 11% da população (de acordo com o *Censo General de Población y Vivienda* de 2000, isso corresponde a aproximadamente 12 milhões de habitantes⁶). No México, a questão da proteção social e a questão indígena estão interligadas. Contudo, o primeiro desafio é definir quem são os “indígenas”, categoria criticada por sua origem colonial e caráter supraétnico. Os que defendem seu uso, como o governo federal mexicano, sugerem a seguinte definição:

Indígena: concepto de origen colonial que define a una población que comparte una tradición cultural de raíz prehispánica, la cual se reorganiza y funda sus características formales en el marco de la sociedad novohispana y que retiene entre sus rasgos más importantes el hablar una lengua amerindia o el asumir una identidad con esa tradición. (INI, 2000, p. 836).

Historicamente, a definição da categoria “indígena” norteou o padrão de relacionamento desses povos com o Estado e a sociedade mexicana. Desde o início do século XX, tais definições têm sido propostas pelo *indigenismo* mexicano, termo que se refere à “política aplicada à população indígena pelos não-índios” (Aguirre Beltrán, 1992) e ao conjunto de crenças e valores associados a ela. O *indigenismo* teria contribuído para a formação da ideologia que legitimou o Estado pós-revolucionário, e para a elaboração de um imaginário social que dota os mexicanos de uma identidade comum (ZOLLA MÁRQUEZ, 2004).

Segundo Warman (2003, p. 34), o *indigenismo* mexicano passou por diversas reformulações ao longo do século XX. A partir dos anos 1990, surge o *neoindigenismo*, marcado pela incorporação de novos atores à questão indígena, como *Organizaciones de la Sociedad*

⁶ Estimativa de 2007, do Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Civil (OSC)⁷, igrejas, organismos e agências internacionais e, em alguns países, também as forças armadas e os partidos políticos. O indigenismo mexicano contemporâneo abrange uma multiplicidade de iniciativas e propósitos:

La idea de potencializar las capacidades culturales indígenas en lugar de sustituir-las, el fomento de programas de educación bilingüe y bicultural, la tolerancia de las prácticas médicas tradicionales, la exploración de modelos alternativos para la producción agrícola y artesanal, tienden a reemplazar las viejas estrategias gubernamentales. En algunos países esta nueva perspectiva alcanza a la protección de los derechos humanos, el establecimiento de programas de procuración legal y la creación de mecanismos de financiamiento del desarrollo indígena. (ITURRALDE, 2003, p. 57-59)

A reforma constitucional de 2001 colocou em vigor uma série de disposições relativas aos povos indígenas, dentre as quais a definição jurídica estabelecida no artigo 2º da Carta Magna mexicana:

La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo 1, "De las garantías individuales").

Levando em conta as diretrizes constitucionais, a *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* (CNDI), órgão criado em 2003 para substituir o antigo *Instituto Nacional Indigenista* (INI), estabelece um critério triplo para identificação dos membros dos povos indígenas: falantes de língua indígena maiores de 5 anos, população de 0 a 4 anos que habita domicílios cujo chefe ou cônjuge se declara falante de língua indígena, e os que se autoidentificam como indígenas. De acordo com as estimativas baseadas no *Censo General de Población y Vivienda* de 2000, a população indígena, considerando-se esses critérios, chega a 12,4 milhões de pessoas (CONAPO, 2002).

Apesar de a maior parte dos indígenas mexicanos se concentrar nos estados da área geográfico-cultural da Meso-América (Yucatán, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Hidalgo,

⁷ *"Llama-se Organizaciones de la Sociedad Civil aquellas que se han organizado con una vocación de servicio y de ciudadanía, son aquellas sin fines de lucro, grupos que se asociaron con la finalidad de generar un servicio en beneficio a terceros y que cuentan con una figura legal. Em otros casos la validación que las une es mejorar la situación de su comunidad, de su estado o de su país, nos referimos entonces a la construcción de redes para la civilidad social, la equidad, la justicia y la democracia."* (LORÍA SAVIÑÓN, 2004, p. 11-12).

Campeche, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí e Veracruz), devido à intensa migração dos últimos anos, há falantes de língua indígena em todos os estados mexicanos. Atualmente, os quatro principais assentamentos territoriais dos povos indígenas são as regiões rurais tradicionais, as cidades mexicanas médias e grandes, as áreas agroindustriais e os países da América do Norte (Estados Unidos e Canadá)⁸.

A população indígena é predominantemente rural, apesar das drásticas mudanças produzidas pela migração. Entre os falantes de língua indígena, 65% são habitantes de localidades rurais (com menos de 2.500 habitantes), 19% residem em zonas semiurbanas (localidades de mais de 2.500 e menos de 15.000 habitantes) e 16% em zonas urbanas (localidades de mais de 15.000 habitantes). As localidades rurais estão concentradas na região sul e sudeste, onde predominam pequenos núcleos agrários, em contraste com a região norte, onde esse núcleos tendem a ser muito mais extensos⁹.

Os povos indígenas se organizam em *comunidades*, cujas unidades básicas são a *família nuclear*, a *família extensa*, a *linhagem* (que ocupa um território ou *paraje*) e o *clã* (*capul* ou *barrio*). A comunidade indígena, também chamada de *pueblo indígena*, geralmente é formada por dois ou mais *barrios-clanes* integrados em uma unidade endogâmica. Os *pueblos* geralmente formam uma unidade cooperativa e autossuficiente de produção, uma unidade cultural autônoma, com língua ou dialeto próprio, e uma unidade política independente, com uma estrutura de autoridade particular. Eles possuem normas e regras particulares de conduta e mecanismos de controle e coesão social, como os sistemas de seguridade baseados em ligas familiares, na cooperação econômica e na assistência mútua (AGUIRRE BELTRÁN e POZAS ARCINIEGA, 1981, p. 26-46).

⁸ Regiões rurais tradicionais: Altos de Chiapas, Huastecas, Meseta Purépecha, Mixtecas, Montaña de Guerrero, Sierra Tarahumara. Cidades grandes e médias: Cancún, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Ensenada, Guadalajara, León, Mérida, Tehuacán. Áreas agroindustriais e suas periferias: zonas de cultivo de hortaliças e frutas da Baja California, Chihuahua, Sonora, Sinaloa. Estados norte-americanos: Arizona, California, Florida, Illinois, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Texas. (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

⁹ "En las entidades del norte existen extensos núcleos agrarios, con grandes tamaños de parcelas ejidales, comunales y de predios privados, predominante presencia de propiedad privada de la tierra e importante participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades. Al contrario, núcleos agrarios menos extensos, minifundio en las tres formas de tenencia de la tierra, mayor presencia de la propiedad social y escasa o nula participación de las tierras de uso común en la composición de ejidos y comunidades, son cualidades que predominan en los estados del centro y sur de la república." (ROBLES BERLANGA, 2003, p. 309-311)

Segundo Latapi (2005), a comunidade indígena é uma espécie de microcosmos inserido em uma sociedade complexa, podendo ser definida como uma “totalidade sociocultural”. A comunidade é o principal referente para a identidade étnica dos indígenas mexicanos¹⁰. No entanto, os próprios povos indígenas fazem questão de diferenciar o conceito de comunidade do conceito de “localidade” no sentido de unidade demográfica e territorial:

Cualquier comunidad indígena tiene los siguientes elementos: 1) un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión; 2) una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra; 3) una variante de la lengua del pueblo, a partir de la cual identificamos nuestro idioma común; 4) una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso, y 5) un sistema comunitario de procuración y administración de justicia” (...) No se entiende una comunidad indígena solamente como un conjunto de casas con personas, sino de personas con historia, pasada presente y futura, que no sólo se pueden definir concretamente, físicamente, sino también espiritualmente en relación con la Naturaleza toda. Pero lo que podemos apreciar de la comunidad es lo más visible, lo tangible, lo fenoménico. (DÍAZ GÓMEZ, 2000, grifos nossos).

Grosso modo, as comunidades indígenas situadas nas regiões predominantemente rurais tendem a se estruturar de forma mais tradicional do que as situadas nas cidades mexicanas, nas áreas agroindustriais e nos países da América do Norte. As primeiras corresponderiam a algo próximo das *comunidades corporativas fechadas* de Wolf (1955); as segundas, ao conceito de *comunidades como pontos de confluência* proposto pelo mesmo autor (1959)¹¹.

5.1.1 Os argumentos da VPS PI/AC

A *comunidade de pensamento* que se pronuncia sobre a proteção social aos povos indígenas é ampla e diversificada, abrangendo diversos tipos de atores e organizações

¹⁰ "La mayoría de los indígenas mexicanos finca su identidad étnica primaria en su comunidad. En primera instancia, por eso primaria, se identifican como de un poblado preciso que se considera no sólo como una localidad geográfica sino como una comunidad humana. Ésta se entiende como un grupo endogámico dentro del que se forman nuevos hogares, que comparte vecindad en un territorio, medio natural, lengua, cultura y raíz. La comunidad es una organización más amplia que la familia o parentela para la protección e identificación, con un nombre propio, casi siempre el de un santo patrón católico con un topónimo en lengua indígena. La comunidad se establece como frontera entre el nosotros y los demás, dentro de la cual coinciden y se integran diversos factores de identidad. (WARMAN, 2003, p. 19-20)

¹¹ A “comunidade corporativa fechada” é uma entidade coletiva, autocontida e integrada, que explora um território definido, com formas reguladas de intercâmbio que geram solidariedade e fortalecem identidades. No contexto mexicano, essa forma de organização seria típica de comunidades marginalizadas, isoladas e pobres. A “comunidade como ponto de confluência” seria o polo para onde convergem as múltiplas relações da comunidade com o resto da sociedade. Trata-se de locais de compartilhamento de culturas, onde o pertencimento à comunidade é compatível com outras identidades e lealdades. No contexto mexicano, essa forma de organização seria típica de comunidades semiurbanas, urbanas e prósperas (WOLF, 1959). Para Latapi (2005), comunidades são microsociedades complexas, mais ou menos diferenciadas, abertas e articuladas com outros grupos e instâncias sociais, cuja constituição atual resulta da história de relações com as formas de dominação, o mercado e o Estado.

indígenas e indigenistas. Os estudiosos concordam que no México não há organizações indígenas com representatividade nacional¹². Por outro lado, eles salientam que, desde os anos 1990, houve no México e no mundo uma proliferação de organizações indígenas mobilizadas em torno de temas políticos, de direitos humanos, econômicos, culturais, educacionais e ambientalistas, entre outros. Algumas são estruturadas de forma mais tradicional e restringem seu foco às comunidades e regiões; outras formam redes integradas por diversos tipos de atores, como organizações governamentais, religiosas, partidos políticos, OSC e organismos internacionais (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.)¹³.

Como se verá adiante, a *Visão de Proteção Social das Organizações Indígenas* (VPS PI/IN) mexicanas se articula em torno de suas principais demandas diante do Estado: reconhecimento constitucional, posse da terra e dos recursos naturais, respeito à identidade cultural indígena e autonomia política e jurídica. No caso das organizações indígenas “antissistema”, como o *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), nem sempre as demandas indígenas tradicionais ficam em primeiro plano, sendo suplantadas, em alguns momentos, por reivindicações políticas influenciadas por ideologias de esquerda (ZOLLA E ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

As variantes da VPS PI se constituem a partir do discurso desses atores. A variante vocalizada por organismos internacionais (VPS PI/OI)¹⁴ e por parte do governo federal mexicano é uma combinação da *Visão de Proteção Social relacionada ao paradigma do Desenvolvimento Humano* (VPS DH) e da *Visão de Proteção Social relacionada ao paradigma do Desenvolvimento Social* (VPS DS) no marco neoindigenismo. A variante da VPS PI vocalizada pelas OSC (VPS PI/OSC) adere fortemente à VPS DS¹⁵ e ao conceito de

¹² O que alguns autores atribuem ao caráter “autocontido” das comunidades, o que impediria o estabelecimento de alianças regionais ou suprarregionais entre povos indígenas (AGUIRRE BELTRÁN, 1992; WARMAN, op.cit.).

¹³ Zolla e Zolla Márquez (op.cit.) propõem a seguinte tipologia: “*organizaciones indígenas nacionales o internacionales con proyección internacional; organizaciones indígenas de México; organizaciones reconocidas como entidades consultivas por la Organización de las Naciones Unidas*”. A maioria das organizações indígenas do México faz parte do *Congreso Nacional Indígena* (CNI),

¹⁴ Como o *Banco Mundial* (BM), o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) e o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD). A expressão “organismos internacionais” pode ser enganosa, dado que não há homogeneidade entre os pontos de vista de atores e agências sobre a questão indígena no México. Grosso modo, o BM/BIRD, BID e PNUD empregam a linguagem do *capital humano* para se referir aos povos indígenas, mas atores especializados no assunto apresentam perspectivas mais matizadas, como Stavenhagen (2002, p. 3-4).

¹⁵ A variante da VPS PI vocalizada pelas OSC toma a comunidade como unidade de atenção e propõe a acumulação de *capital social* como a principal estratégia para a redução da pobreza, da desigualdade e da exclusão: “*La propuesta no es sólo proporcionar recursos monetarios o materiales a las comunidades empobrecidas, sino que sus habitantes sean sujetos, y no objetos, de la política social. El punto de partida es el*

*capital social*¹⁶. A variante acadêmica da VPS PI (VPS PI/AC), vocalizada por antropólogos, historiadores, cientistas sociais e figuras destacadas do indigenismo mexicano, nem sempre segue a cartilha do neoindigenismo, devido à preocupação de defender “o projeto cultural e de desenvolvimento próprio” das comunidades indígenas (ZOLLA E ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.). Essa última variante será a principal referência para a caracterização da VPS PI, mas, quando possível, argumentos provenientes de outras variantes serão incluídos na análise.

Os *objetivos e valores* da VPS PI diferem segundo a variante considerada. A VPS PI/OI compartilha os valores da VPS DH. A base normativa da VPS PI/AC se refere ao conceito de *comunalidade*, geralmente desconhecido ou incompreendido pelos não-indígenas. A comunalidade, “o elemento que define a imanência da comunidade”, estaria diretamente relacionada à autonomia das comunidades indígenas quanto à terra, à tomada de decisões, ao serviço gratuito, ao trabalho coletivo e aos ritos e cerimônias:

La comunalidad expresa principios y verdades universales en lo que respecta a la sociedad indígena, la que habrá de entenderse de entrada no como algo opuesto sino diferente a la sociedad occidental. Para entender cada uno de sus elementos hay que tener en cuenta ciertas nociones: lo comunal, lo colectivo, la complementariedad y la integralidad. Sin tener presente el sentido comunal e integral de cada parte que pretendamos comprender y explicar, nuestro conocimiento estará siempre limitado. (DÍAZ GÓMEZ, 2000, grifos nossos).

O conceito de comunalidade adquire significado concreto no sistema de valores de cada povo indígena. Cabe lembrar, contudo, que a identidade indígena é compatível com outros vetores identitários: os membros de comunidades inseridas em sociedades complexas têm múltiplas afiliações, o que desautoriza análises simplistas de seus sistemas de valores. Isso significa que os sistemas de valores comunitários são constantemente modificados em função das múltiplas articulações dos povos indígenas com seu entorno.

reconocimiento y fortalecimiento del tejido social de la comunidad y de sus aspiraciones trabajando juntos en proyectos que potencien los activos individuales y colectivos de la misma comunidad. La resignificación del capital social es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo, así como para fortalecer la gobernabilidad democrática del periodo de transición en que se encuentra el país.” (LORÍA SAVIGÑON, op. cit., p. 22)

¹⁶ *“El Capital Social son las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad que es, asimismo, la materia que las mantiene unidas y trabajando de manera coordinada como producto de los lazos de confianza y reciprocidad entre sí, fomentando encuentros e intercomunicación entre los distintos actores que participan en dicha estructura.” (LORÍA SAVIGÑON, op. cit., p. 21)*

Nas comunidades indígenas mexicanas há diversas formas de *trabalho*¹⁷ e de propriedade da terra. O trabalho individual e familiar coexiste com o trabalho comunal e o serviço gratuito. Essas formas coletivas de trabalho podem ou não envolver relações de reciprocidade e promover a redistribuição da riqueza entre os membros da comunidade, que se voluntariam para esse tipo de prestação, ou são compelidos a cumprir suas “obrigações” comunais. Segundo Warman (op.cit., p. 235-236), as jornadas de trabalho gratuitas possibilitam a construção de obras públicas em localidades marginalizadas pelos investimentos estatais e são fundamentais para a coesão das comunidades indígenas, mas raramente visam redistribuir recursos entre seus membros, apesar do discurso igualitário que as acompanha.

A *visão da sociedade* expressa pela VPS PI/AC revela o anseio dos povos indígenas pelo estabelecimento de uma nova relação com o Estado e a sociedade nacional baseada no princípio da autonomia¹⁸. Para diversos especialistas, nos últimos dez anos¹⁹ esse anseio passa a ser compartilhado por boa parte dos mexicanos, que projetam a imagem de uma sociedade *pluricultural, multicultural e intercultural*, ou seja, um espaço democrático onde interagem indivíduos ou grupos sociais de culturas e línguas distintas e onde a autonomia e os direitos desses grupos são respeitados. Gradativamente, a construção de um México mais igualitário se torna uma meta nacional (ZOLLA E ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.; AGUIRRE-BELTRÁN, 1992)

Apesar disso, a percepção dos indígenas no imaginário coletivo mexicano ainda guarda as marcas da história de dominação desses povos. As culturas indígenas pré-hispânicas são reconhecidas como “raízes da identidade cultural e racial mexicana e mestiça”. Os indígenas do passado são motivos de orgulho nacional, mas os indígenas do presente provocam

¹⁷ As diversas formas de trabalho coletivo recebem os nomes de *tequio, tequil, gozona, mano vuelta, fajina, guelaguetza, tarea, córima y trabajo de en medio, entre otros.*” (ZOLLA, C. e ZOLLA, E., op.cit.). Há também o “*sistema de cargos, que consiste en un número de oficios que están claramente definidos como tales y que se rotan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un periodo corto de tiempo después de lo cual se retiran a su vida normal por un largo periodo de tiempo.*” (TORRES CISNEROS, 2002, p. 43)

¹⁸ “*En el contexto latinoamericano las posibilidades de construir el Estado multiétnico y democrático dependen de que se establezcan regímenes de autonomía en los correspondientes marcos nacionales.*” (DÍAZ-POLANCO, 1997, p. 15).

“*En México, el tema de la autonomía y el establecimiento de un régimen político y jurídico particular para los pueblos indígenas ha estado presente en los debates políticos y académicos por lo menos desde finales de la década de los setenta y se ha visto reavivado durante los noventa con motivo del quinto centenario de la llegada de los españoles a América y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.*” (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

¹⁹ A reforma constitucional de 1992 teria sido a primeira iniciativa de reconhecimento do caráter pluricultural da nação mexicana e do estabelecimento da autonomia dos povos indígenas. A reforma constitucional de 2001 deu nova redação aos artigos referentes aos direitos e à cultura indígena (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

vergonha e pena. De acordo com o CDI (2006), o cidadão mexicano comum tem grande desconhecimento do tema indígena, razão pela qual sua percepção desses povos se baseia em mitos e estereótipos. Por isso, ele não vê a discriminação e a marginalização como causas da pobreza: em vez disso, atribui essa situação às diferenças culturais.

Para a VPS PI/AC, a marginalização dos povos indígenas é o principal *problema* a ser enfrentado pela sociedade mexicana, pois se acredita que esta é a causa da pobreza, da vulnerabilidade e do atraso que afligem esses povos. A marginalização seria um fenômeno estrutural gerado pelo padrão de desenvolvimento econômico mexicano, cujas principais manifestações seriam a desigualdade regional e a desigualdade entre grupos populacionais. Segundo o *Índice de Marginalização* elaborado pela CONAPO (2000), que considera as dimensões de educação, habitação, renda monetária e distribuição populacional, há diferenças significativas entre a média de marginalização nacional e a média de marginalização da população e das regiões indígenas²⁰.

Para a VPS PI/AC, o padrão de desenvolvimento econômico teria produzido outro efeito indesejado, principalmente no sul do México: a decadência da agricultura minifundista e a redução das oportunidades de trabalho e renda nas comunidades camponesas e indígenas. De acordo com Latapi (2005), esse fenômeno teria provocado a decadência das formas tradicionais de cooperação e produção das comunidades, a dependência crescente da migração nacional e internacional e o surgimento de “comunidades tradicionais combativas”, que se afirmam diante do Estado nacional como “entes justos e igualitários opostos a um governo injusto e opressor”.

A VPS PI/OI caracteriza os problemas dos povos indígenas de outra forma. Os organismos internacionais, o governo federal e parte da mídia pretendem demonstrar que as condições de vida dos povos indígenas são piores do que as da população em geral, e que as mulheres e crianças indígenas são ainda menos favorecidas. Sob esse prisma, o principal problema

²⁰ “El Consejo Nacional de Población (CONAPO) define la marginación como “un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo” y que “se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.” (CONAPO, 2000, p. 11-12, grifos nossos).

dos povos indígenas é a *pobreza de renda e de capacidades* que, ao lado da desigualdade de oportunidades, gera um “ciclo intergeracional de pobreza” que ameaça o futuro dos povos indígenas e de todos os mexicanos.

O “*Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006*”, publicado pela CDI em parceria com o PNUD, apresenta os resultados da mensuração do *Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas* (IDHPI) desagregados por estados, regiões indígenas e municípios. O IDHPI mostra diferenças significativas entre o IDH da população indígena e não-indígena, principalmente no que se refere ao componente de renda (CDI/PNUD, 2006). De acordo com esse índice, os povos indígenas mexicanos vivem em situação de extrema pobreza, causada pela exclusão ou inserção precária no mercado de trabalho e pela grande vulnerabilidade desse segmento populacional a crises pessoais, familiares, sociais e econômicas²¹.

No México, a população pobre é majoritariamente indígena. Tanto as taxas de pobreza quanto a *brecha de pobreza* (a distância da renda média dos indígenas pobres em relação à linha de pobreza) são maiores nesse contingente populacional²². Além disso, as regiões e municípios mexicanos mais pobres, situados no sul e sudeste do país, são predominantemente indígenas. Falar em pobreza extrema e em marginalização social no México é falar da situação da maioria dos povos indígenas. O pertencimento étnico e o local de residência são os principais fatores geradores de desigualdade naquele país (CDI/PNUD, 2006).

As condições de saúde e educação da população indígena também são mais desfavoráveis do que as da população mexicana não indígena. Os povos indígenas apresentam piores indicadores e têm menos acesso aos serviços de saúde: problema que afeta principalmente

²¹ De acordo com Hall e Patrinos (2005), entre 1994 e 2004, os indicadores da população indígena se mostraram piores do que os da população não-indígena quanto à redução da pobreza, à capacidade de recuperação das crises econômicas, a diminuição da brecha de pobreza e à probabilidade de ser pobre. Além disso, os ganhos dos indígenas no mercado de trabalho continuaram a ser menores do que os dos não indígenas, apesar da tendência de queda desse indicador no período analisado.

²² “*Si consideramos la distribución acumulada para conocer las proporciones de quienes están por debajo de los índices de pobreza tenemos que quienes reciben menos de un salario mínimo, incluyendo a quienes no reciben ingreso alguno, constituyen el 37 por ciento. Como era de esperarse, si se consideran las diferencias entre hombres y mujeres, ellas presentan mayor concentración en esta categoría, llegando a 49 por ciento; sin embargo, los hombres no están en jauja, ya que la proporción de los que reciben menos de un salario mínimo es de 32 por ciento. Además, nueve de cada 11 trabajadores de las zonas indígenas reciben menos de dos salarios mínimos.*” (PEDRERO NIETO, 2002, p. 143-149).

mulheres e crianças. No tocante à educação, esses povos têm menos anos de educação, ganham menos por cada ano estudado (principalmente nos níveis mais altos de escolaridade) e têm piores resultados em testes de desempenho acadêmico, o que se atribui à qualidade da educação indígena e às altas taxas de trabalho infantil. Apesar da tendência de melhoria de alguns indicadores educacionais, eles ainda não repercutem de forma positiva na inserção dos indígenas no mercado de trabalho (HALL e PATRINOS, op. cit.)²³.

Apesar de haver diferenças de ênfase entre as variantes da VPS PI, praticamente todas recorrem à linguagem dos *números* para caracterizar as precárias condições de vida dos povos indígenas. A *contagem* e a *mensuração* são estratégias dessa vertente para dar visibilidade e credibilidade aos problemas. Essa ênfase em números é comum às diversas formas de indigenismo, estando menos presente no discurso das organizações típicas dos povos indígenas. Nesses contextos, predomina a linguagem dos *símbolos*, por meio de *estórias de declínio*, que contam a trajetória descendente dos povos indígenas desde a colonização espanhola, e *estórias de conspiração*, que relatam como as elites colonizadoras e mestiças se aliaram para subjugar os povos indígenas. No que se refere às *figuras de linguagem* e, em particular, às *sinédoques*, destacam-se *estórias de horror*, que demonstram o tratamento bárbaro dispensado a todos os grupos étnicos minoritários.

A VPS PI/AC se apóia muito na linguagem das *causas*, pois faz parte de sua estratégia atribuir responsabilidades pela situação dos povos indígenas para reivindicar reparações pelos danos causados a eles ao longo da história mexicana. Por meio desse tipo de argumento se justifica a distribuição do ônus de compensar esses povos por suas desvantagens passadas e presentes. Por meio de *estórias intencionais*, essa vertente busca demonstrar que a situação dos povos indígenas é consequência de atos de violência perpetrados por “interesses fortes e ruins”, identificados com a Espanha colonizadora, o Estado nacional mexicano ou a “Ordem Mundial Globalizada e Neoliberal”, em detrimento de “interesses bons e fracos”, representados pelos povos indígenas. A ênfase na linguagem dos *interesses* leva a VPS PI/AC a enfatizar também a linguagem das *decisões*, uma vez que se salienta o impacto das escolhas desses atores sobre o destino dos povos indígenas.

²³ O documento constata ainda que, apesar da melhoria recente nos indicadores educacionais e de saúde, os indicadores de renda e pobreza e a situação da população indígena não se alteraram, o que sugere que algum fator específico a esse segmento populacional estaria atuando (HALL e PATRINOS, op. cit.; CDI/PNUD, op. cit.).

O tipo de *solução* proposta por cada variante da VPS PI depende de seus respectivos diagnósticos. A VPS PI/OI sustenta que é preciso “investir no desenvolvimento humano das populações indígenas” para romper o “ciclo intergeracional de pobreza” que as atinge. A intenção seria aumentar as chances de crianças e jovens indígenas se inserirem de forma mais favorável no mercado de trabalho e, por esse meio, melhorarem a vida de suas famílias e comunidades. A VPS PI/AC e a VPS PI/IN propõem outro tipo de solução: o autodesenvolvimento material e social dos povos indígenas, por meio da exploração de seus recursos materiais e culturais. Diagnósticos enviesados teriam dado origem a soluções enviesadas, segundo as quais os recursos para o desenvolvimento dos povos indígenas seriam apenas os de caráter cultural:

Usualmente, los diagnósticos de las condiciones de vida de los pueblos indígenas suelen subrayar -con sobrada razón- la situación de marginación que los aqueja y las múltiples causas que generan y perpetúan la pobreza, la vulnerabilidad y el rezago. Cuando se trata de exaltar la riqueza de las comunidades indias se enfatiza la importancia de las culturas, cosmovisión, lenguas, fiestas y tradiciones rituales, la medicina, los diseños y, en general, peculiaridades de su rica y variada artesanía ritual, ornamental o utilitaria. Sin embargo, los recursos usados o potenciales para el desarrollo indígena son mucho más amplios e importantes; forman un todo que abarca por igual los bienes naturales y culturales. Incluso, como lo señalamos antes con una cita de Héctor Díaz-Polanco, la organización comunal misma es el principal patrimonio a considerar. Las grandes luchas reivindicativas de los indígenas fueron -y en gran medida aún lo son- por lograr la restitución o dotación de tierras, con sus animales, plantas, minerales y, sobre todo, agua, con los lugares sagrados y la mitología que contribuyen a delinear la idea misma de lo que es el territorio. (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit., grifos nossos).

Aparentemente, os recursos para o “autodesenvolvimento” dos povos indígenas são diferentes dos recursos para o “desenvolvimento humano” desses povos. Em vez de investimentos em educação e saúde, o que se reivindica é o reconhecimento de uma pauta de direitos que garante o acesso aos recursos materiais e culturais necessários para a melhoria das condições de vida das populações indígenas. Sob esse prisma, avanços na educação e na saúde indígena seriam consequências, e não causas, desse desenvolvimento. De acordo com o *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (IIDH), as propostas abaixo seriam representativas da “demanda indígena internacional”²⁴:

Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación y de los derechos que les corresponden en tanto pueblos; derecho a disponer de los recursos materiales y culturales necesarios

²⁴ O *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* consiste em “un colectivo formado por líderes indígenas, abogados y antropólogos, invitados en varias oportunidades, entre 1989 y 1991”, para elaborar esse conjunto de propostas (ZOLLA e ZOLLA MÁRQUEZ, op.cit.).

para su reproducción y crecimiento, principalmente a sus tierras y territorios; derecho al autodesarrollo material y social y a su plena participación en el desarrollo y en el destino de la nación; derecho al ejercicio de las identidades indígenas, al desarrollo, crecimiento y transformación de sus culturas y a la participación de éstas en la configuración de un ser nacional pluricultural; establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posible y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los estados, en especial aquellas que garantizan el ejercicio de la autoridad desde el nivel local y las formas propias de organización, así como el establecimiento de formas idóneas de administración de justicia y resolución de las controversias. (ITURRALDE, 2003, p.51, grifos nossos)

O direito de dispor de seus recursos materiais e culturais é fundamental para os povos indígenas, pois se acredita que as riquezas extraídas de seus territórios beneficiaram a nação mexicana, mas não a esses povos. As riquezas produzidas pela exploração dos recursos minerais, do petróleo e da biodiversidade das terras indígenas foram parar em outras mãos, assim como os recursos gerados pelas usinas hidroelétricas. Além disso, as comunidades indígenas poderiam obter grandes benefícios com as remessas monetárias dos migrantes e a inserção de organizações produtivas indígenas no mercado internacional. Enfim: os povos indígenas nem sempre são pobres em recursos, mas são invariavelmente privados do direito de ter acesso e de usufruir deles.

As variantes da VPS PI enfatizam modalidades de soluções distintas. As *induções* são mencionadas apenas pela VPS PI/OI, dada a afinidade entre esse tipo de solução e a abordagem do desenvolvimento humano. Os *atos* são empregados por todas as variantes, apesar de elas atribuírem importância diferente à linguagem numérica ou simbólica. Contudo, *direitos, poderes e regras* são as principais modalidades de solução para a VPS PI/IN e a VPS PI/AC. O carro-chefe do receituário dessas variantes são os direitos; as regras e os poderes seriam meios para assegurar seu reconhecimento legal e cumprimento. O termo “direito” se refere tanto a direitos substantivos negativos, isto é, direitos de não-interferência por parte do Estado, quanto a direitos positivos, isto é, direitos de provisão de garantias, bens e serviços aos povos indígenas. O direito indígena não tem apenas caráter formal, pois se define em torno de reivindicações concretas diante dos Estados nacionais²⁵.

²⁵ *“Sin embargo, el derecho indígena es no sólo un cuerpo procesal, sino sustantivo, que se estructura a partir del reconocimiento del derecho del pueblo indígena a reproducirse y desarrollarse en cuanto tal; esto es, implica su derecho a contar con un territorio como base político-cultural de su existencia como pueblo, a tener acceso y control del uso y disfrute de los recursos naturales visibles e invisibles, a proteger y enriquecer su propio patrimonio cultural, a elegir sus propias autoridades y sistemas de gobierno, a decidir sus formas de convivencia y organización social, a contar con su religiosidad propia, a aplicar y desarrollar sus sistemas normativos, a preservar y enriquecer sus lenguas, saberes y tecnologías propias, y a promover un desarrollo que sea socialmente equitativo, ambientalmente sustentable y culturalmente sostenible.” (YANES e CISNEROS, 2000, p. 419-420, grifos nossos).*

Nem sempre a retórica dos direitos indígenas se limita às fronteiras do Estado nacional. As demandas podem ser apresentadas de um ponto de vista particularista, com foco nas comunidades indígenas, ou de um ponto de vista universalista, com foco nos “povos indígenas das Américas e do Mundo”. Sob esse prisma, a luta pela autonomia dos povos indígenas se superpõe à luta pelos direitos humanos indígenas. Nos dois casos, é marcante a oposição entre o direito consuetudinário indígena²⁶ e o direito positivo nacional e internacional.

A VPS PI/AC e a VPS PI/IN assumem que a garantia dos direitos indígenas requer mudanças profundas na estrutura de autoridade do Estado mexicano, o que mostra a importância que atribuem à questão dos *poderes*. A principal mudança seria o reconhecimento constitucional da autonomia política, econômica, cultural e jurídica dos povos indígenas. Outro ponto fundamental diz respeito à participação de representantes indígenas no processo decisório. Reivindica-se o aumento da participação dos indígenas na vida nacional e seu acesso a todas as fases do processo de políticas públicas. Além disso, essas variantes defendem a municipalização das políticas públicas, ou seja, contam *estórias a favor da descentralização*.

A VPS PI/AC e a VPS PI/IN usam os *grupos* como *princípio de seleção de beneficiários*. Isso significa que os povos ou comunidades indígenas são os referentes da proteção social oferecida pela comunidade e pelo Estado. Nessa linha de raciocínio, a identidade indígena é principal *critério de seleção de beneficiários*, pois é por meio desta que se estabelece o pertencimento ao grupo. A *necessidade* e a *cidadania* são secundárias nesse caso. Além disso, os *processos sociais de distribuição* defendidos por essas variantes se baseiam na hierarquia e nos sistemas de intercâmbio comunitários. O conceito de cidadania liga o indivíduo à sociedade nacional, mas, no caso dos povos indígenas, essa ligação é mediada pela comunidade²⁷.

²⁶ “El derecho, en general, y el derecho consuetudinario en particular, se trate o no del que elaboraron y aplican los pueblos indígenas de México y América, debe su importancia al hecho de que es parte integral de la estructura social y la cultura de un pueblo; junto con la lengua, el derecho (consuetudinario o no) constituye un elemento básico de la identidad étnica de un pueblo, nación o comunidad.” (STAVENHAGEN e ITURRALDE, 1990, p. 27).

²⁷ Latapi (2005) diferencia as formas comunitárias de ajuda mútua das ações de proteção social concebidas, financiadas e executadas por atores externos. As primeiras correspondem às formas estruturadas e não estruturadas de apoio aos membros pobres da comunidade. As segundas, a ações de proteção social que têm a comunidade como referente. Para o autor, os mecanismos de proteção social das comunidades geralmente não estão orientados para os mais pobres. Além disso, a pobreza generalizada de boa parte das comunidades mexicanas, associada à incapacidade dos pobres de cumprir requisitos de reciprocidade, impede as comunidades de serem “agentes robustos de proteção social”, justificando a intervenção estatal nesse sentido.

5.1.2 A VPS PI e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

No México, os PTRC foram concebidos e implementados praticamente sem a participação dos povos indígenas, apesar desses povos representarem a maioria da população em extrema pobreza. Trata-se de uma solução direcionada para a pobreza em geral, e não para a pobreza indígena. A VPS PI/OI não questiona a adequação do modelo PTRC aos povos indígenas, pois parte do suposto de que os objetivos das políticas públicas e da ação dos organismos internacionais são promover o desenvolvimento material e humano dos povos indígenas por meio de investimentos em educação e saúde (HALL e PATRINOS, 2005).

A posição da VPS PI/AC e da VPS PI/IN sobre os PTRC é mais ambígua. Por um lado, dada a precariedade das condições de vida dos povos indígenas, as transferências de renda certamente são bem-vindas. Por outro, essas variantes criticam os PTRC por sua interferência na dinâmica comunitária. Apesar de haver controvérsias sobre o peso dos elementos comunitários no *Programa Oportunidades (PO)*²⁸, a unidade de atenção do programa é a família, e não a comunidade, e muito menos a comunidade indígena. Mesmo admitindo que a definição de domicílio do programa incluía as famílias extensas²⁹, certamente ela não chega ao nível das linhagens, clãs e comunidades. Isso significa que sempre haverá a possibilidade de exclusão de membros da comunidade do PO. Além disso, as condições para recebimento dos PTRC se referem à família, e, na verdade, ajustam-se mais ao conceito de família nuclear do que ao de família extensa, além de serem diferentes das condições para fazer jus à proteção social comunitária.

Segundo Latapi (op. cit.), as avaliações qualitativas do PO mostram que, apesar de ainda haver erros de focalização no programa, poucos domicílios são excluídos nas comunidades mais marginalizadas. Como os povos indígenas estão concentrados nessas comunidades,

²⁸ Latapi (op. cit.) afirma que a unidade de atenção do *Programa Oportunidades (PO)*, o PTRC mexicano, é a comunidade. Segundo ele, nos tempos do *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, evitava-se a interação com as instâncias comunitárias para se romper com as práticas clientelistas do antigo *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*. Contudo, ao longo do tempo, a comunidade teria retornado ao centro do programa por meio de personagens, como os enlases municipais, os *líderes barriales* e as *vocales*.

²⁹ "La familia extensa, constituida por una agrupación de familias nucleares, se halla compuesta por el padre, la madre, los hijos, las esposas de éstos y su prole. Es frecuente, sin embargo, que a este agregado se unan también parientes no consanguíneos, afines o rituales, tales como cuñados, ahijados, etc. y, en ocasiones, individuos, huérfanos o inválidos, sin ninguna relación parental con el jefe de familia. (...) La familia extensa tiene como funciones visibles más importantes las expresadas por el trabajo cooperativo y por el culto familiar. (...) La importancia ceremonial de la familia extensa es tan grande como su función económica." (AGUIRRE BELTRÁN e POZAS ARCINIEGA, 1981, p. 26-46)

na prática o programa cobriria quase todos os domicílios indígenas. No entanto, para a VPS PI/AC e a VPS PI/IN, a lógica individualista/familista dos PTRC tem potencial de abalar os vínculos de solidariedade comunitários. No mínimo, o programa cria diferenciações e formas de cooperação que se superpõem às existentes, podendo eventualmente entrar em conflito com elas. Além disso, as avaliações do PO também mostram que o programa onera as mães de família com mais encargos comunitários (*faenas*) do que o habitual.

Os PTRC não fazem parte das principais reivindicações dos povos indígenas, que querem outras coisas do governo mexicano, como investimentos em infraestrutura social e física para as comunidades. Além disso, a demanda por trabalho é mais consistente com as reivindicações dos povos indígenas do que a demanda por transferências monetárias. Esse tipo de benefício não é apropriado para as comunidades nas quais parte das transações não são monetizadas. Além disso, o recebimento de recursos monetários pode ser visto como uma “esmola” governamental ou um instrumento de cooptação dos indígenas pelo Estado neoliberal, como alegam algumas organizações indígenas. Por tudo isso, o fomento a projetos produtivos comunitários é mais consistente com a VPS PI/AC e a VPS PI/IN do que os PTRC.

Isso não significa, porém, que os povos indígenas não queiram mais e melhores escolas, ou que não demandem do governo o aprimoramento da atenção à saúde de suas mulheres e crianças. O ponto é que, para a VPS PI/AC e a VPS PI/IN, essas são questões importantes, mas não são as principais. As péssimas condições de vida dos povos indígenas são reflexos de um problema estrutural, a marginalização; enquanto esse problema persistir, seus sintomas também persistirão. De acordo com Hall e Patrinos (op. cit.), os indicadores educacionais da população indígena melhoraram de 1994 a 2004, e os programas focalizados na pobreza rural extrema chegaram aos domicílios indígenas. No entanto, isso não provocou mudanças na renda e na inserção desse contingente no mercado de trabalho. Os autores concluem que é preciso investir mais e melhor no desenvolvimento humano dos povos indígenas; contudo, o problema bem pode ser outro: a inadequação das iniciativas voltadas para a pobreza em geral para o enfrentamento da pobreza indígena.

5.2 A Visão de Proteção Social de Gênero

A *Visão de Proteção Social de Gênero* (VPS GE) mobiliza uma grande comunidade de pensamento, no México. Dentre os atores que vocalizam essa perspectiva, destacam-se órgãos do governo federal mexicano, como o *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES), organismos internacionais, como o *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) e o *United Nations Research Institute for Social Development* (UNSRID), *Organizações da Sociedade Civil* (OSC) e pesquisadores, entre outros. O denominador comum entre eles é a convicção de que prover as necessidades básicas de mulheres e homens não é suficiente; é preciso contribuir para libertar a mulher de seu papel social subalterno e oferecer chances iguais de desenvolvimento para indivíduos dos dois gêneros³⁰.

5.2.1 Os argumentos da VPS GE

O valor fundamental da VPS GE é a equidade de gênero. Isso significa que os padrões de distribuição de recursos sociais são julgados principalmente por discriminarem ou não entre homens e mulheres. Não se trata, porém, da defesa de resultados distributivos iguais para todos, e, sim, de oportunidades iguais de se obter tais resultados:

Hacer justicia no significa igualitarismo: tratar igual a quienes son diferentes acentúa la desigualdad social. Hablar de equidad de género implica, por tanto, lograr la igualdad de oportunidades reconociendo las diferencias. La igualdad, como ideal o expectativa por alcanzar, va más allá de una simple igualación entre hombres y mujeres; implica crear los sistemas que les permitan a ambos tener las mismas oportunidades para acceder, usar y controlar derechos, recursos y beneficios. En ocasiones, ello supone aplicar políticas de discriminación positiva, llamadas también acciones afirmativas. El principio de la equidad establece que la diferenciación es aceptable siempre que beneficie a los menos favorecidos. (...) Pugnar por una política de equidad de género supone, en consecuencia, generar las condiciones necesarias para que hombres y mujeres cuenten con las mismas oportunidades para su desarrollo integral como personas y en todos los ámbitos del desarrollo. (INMUJERES/PNUD, 2004, grifos nossos).

A VPS GE também considera a democracia um valor a ser preservado, pois esta forma de governo ampara a reivindicação das cidadãs mexicanas de participar plenamente da vida

³⁰ O conceito de gênero, que é diferente do conceito de sexo, se refere ao “conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de ‘masculinidad’ y ‘feminidad’, los cuales determinan el comportamiento, las funciones, oportunidades, valoración y las relaciones entre hombres y mujeres. Son construcciones socioculturales que pueden modificarse, dado que han sido aprendidas” (INMUJERES/PNUD, 2006).

social e política do país. A vertente defende que as mulheres se candidatem mais a cargos eletivos, ocupem posições importantes do governo e assumam a frente de organizações comunitárias. O objetivo dessa “feminização do poder” é reverter o *androcentrismo* da sociedade mexicana e facilitar o envolvimento do Estado e da sociedade na promoção da igualdade de gênero.

A VPS GE assume que a provisão de bem-estar social tem caráter privado, devendo ser obtida preferencialmente no âmbito da família e do mercado. O Estado deve atuar de forma subsidiária a essas instituições sociais, promovendo a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, homens e mulheres, que porventura estiverem desprotegidos. No entanto, para a VPS GE, o principal *problema* a ser enfrentado pela sociedade mexicana é a desigualdade de gênero, que se manifesta como desigualdade dentro e fora do grupo doméstico³¹.

O diagnóstico da VPS GE enfatiza as desvantagens cumulativas que atingem as mulheres. Muitas famílias mexicanas não enviam as filhas à escola ou não permitem que elas completem sua escolarização, pois preferem sua ajuda nos cuidados da casa. Sem atividade econômica remunerada, as mulheres ficam em posição desvantajosa no ambiente doméstico, sendo muitas vezes vítimas de violência e maus tratos, situação particularmente grave no meio rural e nas comunidades indígenas. A desigualdade no interior do domicílio soma-se a outras formas de discriminação social, como a inserção precária no mercado de trabalho, aumentando a probabilidade das mulheres se tornarem ou permanecerem pobres. Além disso, as mulheres são particularmente vulneráveis a problemas de saúde relacionados ao ciclo de vida, como a adolescência, o período reprodutivo e a terceira idade. Em suma, para a VPS GE, a desigualdade de gênero se manifesta, na sociedade mexicana, por meio de diversas formas de discriminação contra as mulheres, sendo moralmente condenável e socialmente custosa.

A associação entre pobreza e gênero é frequente nos textos da VPS GE, que têm alertado para a “feminização da pobreza” (Nações Unidas, 1996; 2000; 2003), fenômeno relacionado

³¹ “El término grupo doméstico se refiere a la unidad social que combina la residencia compartida y las actividades, también compartidas, de sobrevivencia (generación de ingresos, consumo, tareas domésticas y producción doméstica de bienes y servicios). Mientras que los miembros del grupo doméstico pueden estar o no ligados por vínculos de parentesco, el concepto familia alude a relaciones de parentesco y no se limita a los confines o fronteras físicas de la residencia (GARCÍA, MUÑOZ y OLIVEIRA, 1982; GONZÁLEZ de la ROCHA, 1986; idem, 1994).

ao aumento dos níveis de pobreza entre mulheres ou em domicílios chefiados por mulheres. Apesar de haver questionamentos sobre a importância desse fenômeno na América Latina (Medeiros e Costa, 2006), para a VPS GE há evidências suficientes de que domicílios chefiados por mulheres são mais vulneráveis à pobreza. No caso mexicano, vários fatores contribuiriam para isso. As mulheres geralmente têm menor escolaridade e, por isso, menos chance de encontrar trabalho fora de casa. O emprego feminino costuma ser de baixa qualidade e mal remunerado. Finalmente, devido à intensa migração dos homens em idade produtiva, as mulheres se veem sem meios de prover o sustento da família. No entanto, os textos da VPS GE salientam que a agenda de gênero é mais ampla do que a agenda da pobreza (BADEN e MILWARD, 1997).

Uma das linguagens de definição de problemas mais utilizadas pela VPS GE são os *números*. Recorre-se a estatísticas, indicadores e índices socioeconômicos nacionais e internacionais para caracterizar as condições de vida dos mexicanos, sob a perspectiva de gênero. As áreas priorizadas são: educação, saúde, participação no mercado de trabalho e renda. Enfatizam-se as diferenças nas condições de admissão e na remuneração média de homens e mulheres e na renda média de domicílios chefiados por homens e mulheres. A VPS GE considera muito importante dispor de informações desagregadas por sexo/gênero e empregar a perspectiva de gênero nos instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas (INMUJERES/PNUD, 2006).

A linguagem dos *símbolos* também é importante para a VPS GE, que recorre a diversos tipos de histórias para convencer a audiência de que a sociedade mexicana é desigual quanto ao gênero e que isso gera discriminação e injustiças. Os dois tipos de *estórias de declínio* são muito frequentes nos textos dessa vertente. As *estórias dos obstáculos ao progresso* contam como avanços em direção à equidade entre homens e mulheres foram barrados em diversos momentos históricos; as *estórias do progresso como ilusão* contam como eventos e medidas que aparentemente favoreciam as mulheres na verdade as mantinham em condição subalterna.

Também há exemplos de *estórias de controle*, principalmente sob a forma de *estórias de conspiração*, segundo as quais a situação da mulher no México é resultado de ações deliberadas de determinados atores, e de *estórias de culpabilidade da vítima*, que mostram os pobres como os principais responsáveis pela situação em que se encontram. Ainda no

campo dos símbolos, nota-se a importância das figuras de linguagem nos textos da VPS GE. As *sinédoques* estão presentes em *estórias de horror*, que narram casos de violência contra a mulher. As *metáforas* de guerra também aparecem com frequência, em particular quando se descreve as estratégias para combater a dominação masculina e promover a união das mulheres para proteção recíproca.

A especulação sobre as *causas* da desigualdade de gênero também é uma estratégia argumentativa relevante. A VPS GE combina *estórias mecânicas*, segundo as quais a desigualdade de gênero é produto de causas complexas, como, por exemplo, a história mexicana e a cultura “sexista/machista” do país; e *estórias intencionais*, de acordo com as quais a opressão feminina não é uma fatalidade, e, sim, um resultado previsível de formas de dominação bastante explícitas. Ao atribuir responsabilidades, a VPS GE busca distribuir o ônus da reparação desse histórico de desigualdades por meio de ações afirmativas custeadas com recursos fiscais. Nesse caso, “interesses bons e fracos” são contrapostos aos “interesses ruins e fortes” para justificar a intervenção do Estado em favor dos primeiros. Isso significa que a linguagem das *decisões* também tem papel importante nos textos da vertente.

A VPS GE propõe duas *soluções* para enfrentar a desigualdade de gênero. No âmbito da sociedade, o desafio seria impulsionar uma cultura de respeito e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, visando modificar as estruturas sociais que reproduzem as desigualdades, o que exigiria o aumento da participação econômica, política, social e cultural das mulheres. No âmbito do Estado, o desafio seria incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas e, em particular, nas políticas de promoção do desenvolvimento social:

Aplicado al proceso de desarrollo, el análisis de género mide cuánto influyen los programas y políticas en las mujeres y en los hombres de manera diferencial. Además del coste social que implica para las familias y las comunidades, a ello hay que aumentar la calidad de vida de hombres y mujeres; y para estas últimas la doble carga en la crianza y educación de hijos e hijas, el trabajo remunerado y la organización y mantenimiento del hogar. (INMUJERES/PNUD, 2006).

O “desenvolvimento social com perspectiva de gênero” é caracterizado pela VPS GE como uma obrigação jurídica sustentada por ordenamentos nacionais e internacionais, como o *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las*

Mujeres (PROEQUIDAD)³² e o *Código de Conducta a Favor de la Equidad entre Mujeres y Hombres* do governo federal mexicano. Para cumprir esses compromissos, seria preciso transformar a perspectiva de gênero em eixo transversal das iniciativas governamentais, o que implica a “existência de uma vontade explícita de promover a redistribuição entre os gêneros de recursos públicos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres.” (INMUJERES/PNUD, op. cit., p. 21-24).

As *induções* não são mecanismos enfatizados pela VPS GE. Provavelmente, isso se deve ao fato de a desigualdade de gênero ter sido caracterizada como um problema profundamente arraigado na sociedade mexicana. Para promover mudanças de comportamento desse tipo seriam necessárias medidas que vão muito além das punições e recompensas individuais típicas dos sistemas de indução. Para promover o acesso das mulheres às estruturas de autoridade seria preciso alterar as “regras do jogo” e garantir o cumprimento de seus direitos. Portanto, *regras, poderes e direitos* são os principais tipos de solução advogadas pela VPS GE.

A dimensão dos direitos é particularmente importante. A VPS GE procura associar a perspectiva de gênero aos direitos de cidadania e aos direitos humanos, com um duplo objetivo: deslocar as questões de gênero da esfera privada para a esfera pública, e caracterizar a equidade de gênero como direito substantivo ou positivo, possibilitando reivindicar do poder público a provisão de bens e serviços que o promovam. A VPS GE também recorre a *atos* descritos na linguagem numérica ou simbólica para conquistar “corações e mentes” para a causa da equidade de gênero.

Contudo, a principal modalidade de solução para a VPS GE é a dos *poderes*. A falta de acesso das mulheres ao processo decisório é considerada a origem de todas as formas de discriminação. Mantidas à distância do poder doméstico, econômico, social e político, as mulheres seriam sistematicamente prejudicadas nos processos de escolha social. Por isso, uma das reivindicações mais frequentes da VPS GE é uma distribuição mais equitativa da prerrogativa de decidir em diversas esferas da vida econômica, social e política.

³² O PROEQUIDAD financia projetos relacionados aos seguintes temas: “*mujeres con capacidades especiales, el desarrollo de proyectos productivos, la capacitación, el mejoramiento de las condiciones de nuestro planeta, el otorgamiento de asesoría legal a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, la atención a las trabajadoras del hogar, violencia contra la población femenina de Ciudad Juárez, violencia contra las mujeres, las mujeres en el ámbito rural y mujer indígena, adultas mayores, mujeres, niñas y niños con discapacidad, y el fortalecimiento de liderazgos políticos femeninos*”. (INMUJERES, 2004)

A VPS GE emprega o *princípio dos grupos* para selecionar os beneficiários das ações de proteção social. Sob esse prisma, todos os membros do grupo discriminado com base em suas diferenças sexuais seriam elegíveis. No caso mexicano, esse grupo corresponde às mulheres. Quanto aos *critérios* de seleção de beneficiários, para a VPS GE, a *cidadania* precede a *necessidade* como um requisito para recebimento de proteção social. Contudo, a vertente não se preocupa com todos os necessitados, mas apenas com aqueles (ou aquelas) cuja necessidade se origina da discriminação de gênero. No entanto, mesmo para os membros desse grupo é imprescindível o *status* de cidadão, que implica o direito e o dever de participar da vida democrática. Logicamente, os *processos sociais de distribuição* da VPS GE passam pelo *voto*, pois se acredita que a probabilidade de receber recursos sociais é proporcional à participação e/ou influência nas estruturas de poder e autoridade.

5.2.2 A VPS GE e os Programas de Transferência de Renda Condicionada

Os textos da VPS GE são ambivalentes quando tratam dos *Programas de Transferência de Renda Condicionada* (PTRC). Eles destacam as qualidades dos PTRC em comparação às *redes de proteção social* dos anos 1980 e 1990, cujo caráter seletivo e temporário teria levado à transferência de responsabilidades sociais do Estado para a família e, em particular, para as mulheres³³. Além disso, os textos da vertente se referem aos PTRC como “políticas de combate à pobreza de segunda geração”. Essas iniciativas inovariam pelo enfoque multidimensional da pobreza, a ênfase nos conceitos de *capital humano* e *capital social*, a combinação dos objetivos de redução da pobreza e de fomento do capital humano³⁴, a promoção da intersetorialidade e, principalmente, a valorização do protagonismo das famílias pobres na luta contra o “círculo vicioso da pobreza”.

A VPS GE considera importantíssimo que os pobres sejam corresponsáveis pela superação de sua condição; eles precisariam apenas de ferramentas para sair da pobreza de acordo com seu esforço e entusiasmo, raciocínio que exemplifica claramente uma *estória de culpabilidade da vítima*:

³³ Para Arriagada e Machivet (2007), a focalização produz efeitos distributivos apenas no curto prazo; no médio e longo prazo, essa estratégia não conduz a sociedades mais igualitárias, e tem o efeito indesejável de segmentar os sistemas de proteção social em termos da qualidade das prestações, de trajetória e de resultados.

³⁴ “Los Programa de Transferencias Condicionadas y la acumulación de capital social y humano en educacion, salud e alimentacion, buscan atacar a las causas profundas y diversas de la pobreza para de esta manera, interrumpir su reproducción intergeneracional y frenar el círculo vicioso de pobreza.” (ARRIAGADA e MACHIVET, op. cit., p. 18)

Esta nueva mirada, donde las personas pobres quieren salir de su condición, y poseen voluntad para cambiar sus condiciones de vida, implica el diseño de nuevos programas sociales en los cuales, justamente, el pilar es la voluntad. De este modo, se trabaja en estos programas con un contrato entre los profesionales y los beneficiarios y sobre la base del compromiso, de la corresponsabilidad. El beneficiario se siente entonces, más comprometido con el programa, con mas poder para cambiar su vida y la de su familia. Después de establecerse un contrato entre el profesional del programa y la familia, se trabaja con retribuciones y recompensas por el logro de metas de lo programa, por ejemplo, con entrega de un bono. (ARRIAGADA e MACHIVET, 2007, p. 18, grifos nossos).

Contudo, a VPS GE também critica duramente os PTRC e as “medidas antipobreza” em geral, por serem pouco efetivas para a superação da desigualdade de gênero e por provocarem efeitos negativos para a situação das mulheres. Tais efeitos teriam sido captados nas avaliações quantitativas e qualitativas do *Programa Oportunidades* (PO) sob a perspectiva de gênero. Apesar do programa ter incorporado, desde suas origens, ações com propósitos de gênero, como a entrega das transferências diretamente às mulheres, a concessão de bolsas de estudo mais altas para as mulheres a partir da educação secundária e a ênfase nas ações de saúde reprodutiva, haveria indícios de que o PO produz efeitos secundários negativos no que diz respeito à equidade de gênero.

As avaliações do PO procuraram investigar as consequências das ações do programa sobre a condição social das mulheres e a dinâmica familiar³⁵, abordando temas como a violência doméstica, as relações familiares, a situação econômica das mulheres, a renda dos domicílios pobres chefiados por mulheres e homens, entre outros. As evidências disponíveis parecem favoráveis ao PO. Os estudos concluíram que o programa contribui para o empoderamento da mulher, sem causar o aumento da violência doméstica, pois os maridos tenderiam a acreditar que as transferências são para a educação dos filhos, e não para gastos pessoais da mulher, o que significa que elas continuam exercendo seu papel tradicional de administradoras do orçamento familiar (LÓPEZ e SALLES, 2006).

Apesar disso, a VPS GE faz duras críticas ao PO, por sua concepção de família e do papel social da mulher, e pela pouca atenção dispensada à formação de capital social. Para a vertente, o PO não tem enfoque de gênero, nem procura equiparar os direitos de homens e mulheres. O objetivo do programa é o desenvolvimento humano da família, com prioridade

³⁵ Por meio de projetos como “*El Programa Oportunidades examinado desde el género*”, coordenado pela UNIFEM e *El Colegio de México*, em 2005, e o projeto “*Observatorio de Género y Pobreza*”. (LÓPEZ e SALLES, 2006)

para as crianças e jovens. A concessão da titularidade do PO às mulheres, que recebem as transferências e são público preferencial das oficinas e cursos do programa, não se deve à intenção de empoderamento das mulheres, e, sim, ao suposto de que elas são as mais indicadas para administrar os recursos de seus filhos. Logo, a titularidade do PO consolidaria uma visão tradicional dos gêneros e reproduziria o papel subordinado da mulher dentro da família. Para a VPS GE, a única medida de discriminação positiva em favor das mulheres no PO são as bolsas de estudo mais altas na educação secundária.

O desenho do PO reforça o modelo tradicional de organização familiar, a família nuclear biparental com filhos, pai provedor e mãe dona de casa. Ainda que inadvertidamente, o programa avaliza a divisão social do trabalho entre gêneros e reafirma a imagem das mulheres como boas mães, servidoras da família, guardiãs dos valores de virtude moral, altruísmo e sacrifício, em suma, a mulher como um “ser para outros”. Para diversos autores, além de contribuir para a desigualdade de gênero, essa imagem não corresponde mais à realidade do público-alvo do PO. Apesar da família continuar sendo uma instituição central na cultura mexicana, a incorporação da mulher ao mercado de trabalho teria provocado profundas mudanças em sua estrutura, composição e funções (JELIN, 2005).

Ao se basear no modelo tradicional de família, o PO desconsidera essas mudanças e se torna mais um exemplo de “programa focalizado na mulher, mas cego frente às relações e desigualdades de gênero.” (UNRISD, 2006). Além disso, a despeito do foco discursivo na família; na prática, os agentes do PO (como os *apoyos locales*) trabalham muito mais com as mulheres do que com os outros membros do grupo doméstico. O suposto é que, por ser mãe, a mulher pode auxiliar seus filhos a romper o círculo intergeracional de pobreza. Ao priorizar a capacitação das mulheres para realizar ações de saúde, alimentação e educação, o PO naturaliza o trabalho doméstico como parte do papel feminino.

Por outro lado, apesar das avaliações não terem identificado efeitos adversos do PO na dinâmica familiar, não se pode descartar essa possibilidade. Alguns estudos constataram que a participação das mulheres no programa pode gerar situações de estresse familiar, devido à percepção masculina de abandono do lar e de desvalorização do papel do homem (GONZÁLEZ de la ROCHA, 2006; idem, 2006a). Outro problema levantado é o abandono do trabalho pelo homem, devido às transferências do PO (MOLYNEUX, 2006). Por outro lado, outros estudos mostram que a participação em atividades fora do lar contribui para o

empoderamento das mulheres, que passam a ter mais acesso a informações, obtêm apoio psicológico e formam redes sociais de ajuda mútua. Apesar disso, Arriagada e Machivet (op. cit.) afirmam que o PO não estimula suficientemente o desenvolvimento de capital social.

Há ainda estudos que enfatizam a incompatibilidade entre o papel de corresponsáveis no PO e os diferentes papéis das mulheres no âmbito produtivo e reprodutivo. As promotoras do PO dedicam cerca de 30 horas mensais ao programa (MOLYNEUX, 2006). O suposto de que as mulheres têm maior disponibilidade de tempo que os outros membros da família se baseia em uma visão tradicional da mulher como dona de casa. Na verdade, ser corresponsável do PO é mais um dos inúmeros papéis que as mulheres desempenham. A exigência de disponibilidade de tempo por parte do PO frequentemente obriga as mulheres a escolher entre exercer trabalhos remunerados ou permanecer no programa.

Para a VPS GE, a luta contra a pobreza deve ser uma luta contra as desigualdades dentro e fora da família. Por isso, o desenho dos PTRC deve considerar a dinâmica familiar e especificar atividades para todos os membros do grupo doméstico, que têm necessidades diferentes e respondem a distintas formas de motivação. Os PTRC devem contribuir para melhorar a posição da mulher na família, em vez de focar apenas o desempenho futuro de crianças e jovens no mercado de trabalho (ARRIAGADA e MACHIVET, 2007). As mulheres têm papel importante para que o PO alcance seus objetivos, não apenas em seu papel tradicional de provedoras de cuidado e serviços, mas também em seu novo papel de provedoras e coprovedoras de sustento das famílias (GONZÁLEZ de la ROCHA, 2006; idem 2006a).

A VPS GE acredita que a melhor estratégia de luta contra a pobreza é o aumento do capital social. A auto-organização possibilitaria que as pessoas saíssem da pobreza por seus próprios meios, cabendo ao Estado apenas o impulso inicial. Sem o esforço dos principais interessados, a luta contra a pobreza está fadada ao fracasso, a despeito dos benefícios concedidos do governo e das oportunidades disponíveis no mercado de trabalho. Por isso, para a VPS GE, o principal desafio é conscientizar as famílias sobre os direitos e os deveres de cidadania.

O objetivo deste capítulo era examinar duas perspectivas sobre proteção social, presentes no contexto mexicano, a VPS PI e a VPS e a VPS GE. É interessante notar que, apesar da

predominância da VPS DH no discurso do governo federal desse país, a VPS PI tem maior proximidade com a VPS DS. O caso da VPS GE é um pouco diferente, pois apesar da questão de gênero ser típica da VPS DS, seu discurso foi visivelmente “contaminado” pela VPS DH. A VPS GE combina a retórica da equidade de gênero, da responsabilização e do empoderamento, com a retórica da vontade, do contrato, do compromisso, das retribuições e recompensas.

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 PTRC¹ 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-

¹ 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 *necessidades 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 RBC². As outras tiveram que se conformar diante da irreversível ascensão da VPS DH, buscando formas de convivência e/ou de aproximação com essa vertente.

² 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 social³.

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)⁴. A VPS DSA/P, vinculada ao setor da Assistência Social, ficou em segundo plano, por dois motivos: i) a visão do “senso

³ Ver Capítulo 2.

⁴ 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)⁵, pois

⁵ 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 trás⁶.

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 incondicional⁷. 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

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

⁷ 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.º 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 DSAP.

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 componente⁸.

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.

⁸ 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 beneficiárias⁹. 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 do Setor Saúde* (VPS SA), que entende esse tipo de serviço como uma “necessidade essencial de cuja satisfação depende a promoção do desenvolvimento humano sustentável”¹⁰. 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 saúde¹¹ (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

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

¹⁰ 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 em 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).

¹¹ 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 em 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 mexicanas¹².

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 conhecimento¹³. Garantida como direito pela Constituição Federal¹⁴, 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 equidade¹⁵. 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 vinculados¹⁶ (México, 2007a).

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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 partidarização 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 1990¹⁷.

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

¹⁷ 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 paternalista¹⁸.

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

¹⁸ 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 ayudarle 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 lado¹⁹.

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 intersetorialidade 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 decisória²⁰.

¹⁹ 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 intersetorialidade, apesar de praticamente todos os setores de atuação estatal falarem dela como um fato consumado.

²⁰ 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

Dimensões	Programa Oportunidades (PO)	Programa Bolsa Família (PBF)
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>Projeto 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 (EDA)</i> 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 básico²¹. 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.

²¹ 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.

Referências bibliográficas

ABRAMS, P. Notes on the difficulty of studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology*, 1988.

AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A MISÉRIA E PELA VIDA. Cartilha para ajudar a formar comitês. Brasília, DF, Secretaria Nacional da Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, 1993.

_____. Natal sem fome supera todas as metas. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/noticias/NEWS/19-12-2001-1.htm>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2008.

AGESTA, L.S. Sistema Político. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Dicionário de Ciências Sociais. 2a. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987, p. 1127-1128.

AGUIAR, M. Qualidade é o desafio. Tema do Dia: ABC do atraso. *Correio Braziliense*, 30 set. 2007.

AGUIRRE BELTRÁN, G. *El proceso de aculturación y el cambio socio-cultural en México*. México, FCE-INI-UV, Gobierno del Estado de Veracruz, 1992.[1957]

_____. y POZAS ARCINIEGA, R. *La política indigenista en México*. Métodos y resultados. México, INI-SEP, Tomo II, Instituciones indígenas del México actual, 1981 [1954].

ALASUUTARI, P. *Social theory and human reality*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 2004, p. 53-74.

ALFORD, R.; FRIEDLAND, R. *Powers of theory: capitalism, state and democracy*. Cambridge: University Press, 1992.

ALMEIDA, M.H.T. Continuando a Mudar: os Desafios da Reforma Social. *Política Democrática*. Brasília, DF, Ano III, n. 7, out.2003/jan.2004, p. 27-38.

ALMOND, G. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown & Co, 1965.

_____. *A discipline divided: schools and sects in Political Science*. Newburg Park: Sage, 1990.

_____. VERBA, S. (Ed.). *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown & Co, 1980.

AMADEO, E. As jabuticabas contra a focalização. *O Estado de São Paulo*, 12 maio 2003.

- APEL, K. A comunidade de comunicação como pressuposto transcendental das ciências sociais. Em *Transformação da Filosofia*, Tomo II. São Paulo: Edições Loyola, 2000, pp. 249-297. (1971)
- ARENDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*, n. 39, p. 3-40, 1995.
- _____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *RBCS*, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- ARRIAGADA, I.; MACHIVET, C. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. *Série Políticas Sociales*, n. 34. CEPAL: División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, abr. 2007.
- ARTEAGA, J.M. Mejor educación, medio para combatir pobreza. *El Universal*. Lunes, 09 jun.2008.
- ASCOLI, U. *Welfare State all'italiana*. Bari: Laterza, 1984.
- ASSOCIAÇÃO MUNDIAL DE LUTA CONTRA A FOME (ASCOFAM). *A luta mundial contra a fome: o livro da fome*. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE. 1957
- ATHIAS, G. Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci. *Folha de São Paulo*, 21 abr. 2003.
- AUSTIN, J. L. *How to do things with words*. London: Oxford University Press, 1962.
- BACHA, E.; UNGER, R. M. *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978
- BADEN, S.; MILWARD, K. *Gender inequalities and poverty trends: linkages, analysis and policy implications*. Sussex: University of Sussex, 1997.
- BALDWIN, P. *The Politics of Social Solidarity. The Classes Bases of the European Welfare States 1975-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- BANCO MUNDIAL. *Vozes dos Pobres- Brasil*. Relatório Nacional. Banco Mundial, Setor de Redução da Pobreza e Políticas Econômicas (PREM), 1999. Mimeo.
- BARBA SOLANO, C. Regímenes de bienestar y reforma social en México. *Serie Políticas Sociales*, n. 92. Santiago de Chile: UNDP/CEPAL, jul. 2004.
- BARTELSON, J. *The critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BECK, A. Governo não diminui a desigualdade de renda. Gastos com área social aumentaram, mas estudo diz que recursos são mal distribuídos. *Folha de São Paulo*, 03 maio 2005. Editoria País, Caderno A, p. 8B.

BECKER, G. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago, University of Chicago Press, 1964.

BERLIN, I. Two concepts of liberty. In: BERLIN, I. *Four essays on Liberty*. New York: Oxford University Press, 1969, p. 118-172.

BETTO, F. *Programa Fome Zero: Como Participar*. Cartilha da Mobilização Social. UNESCO: Fome Zero, jun. 2003.

_____. (Org.). *Fome Zero: Textos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BEVERIDGE, W. *Las bases de la seguridad social*. Colección Biblioteca de la Salud; México: Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica, 1987.

BILLIG, M. *Arguing and thinking: a rhetorical approach to Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

BIRKLAND, T. *An introduction to the policy process*. Theories, concepts and models of public policy making. New York: Sharpe, 2001.

BOBROW, D.; DRYSEK, J. *Policy analysis by design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. Brasília, DF: GESST/Unb, 2003.

BOURDIEU, P. The thinkable and the unthinkable. *The Times Literary Supplement*, 15 out. 1971, p. 1255-6.

_____. Campo de poder, campo intelectual e *habitus* de classe. In: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

_____. Le capital social: notes provisoires. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, 2-3.

_____. Rethinking the State: genesis and structure of the bureaucratic field. In: STEINMETZ (Ed.). *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999, pp. 51-75.

_____. *O poder simbólico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. *Brasil 1994-2002 - A Era do Real*. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Estado de Comunicação do Governo, 2002.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5. ed. OLIVEIRA, C. B. de (Org.). Rio de Janeiro: Roma Victor, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-201: projeto de lei*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2007.

_____. Presidente (2003 - L. I. Lula da Silva) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2008: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura*. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2007a.

_____. Presidente (2003 - L. I. Lula da Silva) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2008: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura*. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2008.

BRAYBROOKE, A.; LINDBLOM, C. *A Strategy for Decision*. New York: The Free Press, 1963.

BRITTO, T. Brazil's Bolsa Família: understanding its origins and challenges. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. N. 15 Aug. 2008.

BUARQUE, C. *O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *A Revolução nas Prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*, 1994. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em 18 de setembro de 2008.

_____. A Questão Social do Século XXI. *Texto preparado para o VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, 16-18 set. 2004. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em 18 de setembro de 2008.

_____. Discurso proferido no Senado Federal em 10 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em 18 de setembro de 2008.

_____. *Manifesto Educacionista*. Brasília, outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em 18 de setembro de 2008.

_____. *O Que é o Educacionismo?* Rio de Janeiro: Ed. Brasiliense, 2008 (Coleção Primeiros Passos).

CADERNOS DO NUAP. n. 1, Rio de Janeiro: Nau, 1998.

CAMARGO, J. M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1991.

_____. Os Miseráveis. *Folha de São Paulo*, 27 mar. 1993.

_____. ALMEIDA, H. Human Capital Investment and Poverty. *Texto para Discussão*, n. 319. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994.

_____. FERREIRA, F. H.G. *O Benefício Social Único: Uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil*, jan. 2001. Mimeo.

_____. *Gastos sociais: focalizar versus universalizar. Políticas sociais: acompanhamento e análise*, IPEA, 7 ago. 2003.

CAMPOS, A. et al. *Atlas da Exclusão Social no Brasil, Volume 2: Dinâmica e Manifestação Territorial*. São Paulo: Cortez, 2004.

CAMPOS, R. C.; VANEGAS, L. L. La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n. 26, SEDESOL, 2005.

CANZIAN, F. Cobertor curto. Vários aumentos de gastos da administração superam despesas sociais. Despesa corrente cresce R\$ 30 bi no governo Lula. *Folha de São Paulo*, 13 fev. 2005, Editoria Dinheiro, p. B4.

_____. Cobertor curto. Gastos assistenciais atingem R\$ 72 bi e se tornam bomba-relógio para as contas públicas, avaliam especialistas. *Folha de São Paulo*, 13 fev. 2005a, Editoria Dinheiro, p. B1.

_____. Lula e economia ganham com programas. *Folha on line*, 30 out. 2005b. www.folhaonline.com.br

_____. Bolsa Família chega até onde governo não leva água. *Folha de São Paulo*, 11 jun. 2006.

_____. Gastos subsidiados e programas sociais ameaçam lado fiscal. Benefícios sociais crescem e reduzem investimentos; governo defende aplicação dos recursos na área social. *Folha de São Paulo*, 11 jun. 2006a, Editoria Dinheiro, p. B9.

_____. Renda chinesa aquece economia e ameaça contas: programas sociais e subsidiados aumentam fortemente os ganhos dos mais pobres. *Folha de São Paulo*, 11 jun. 2006b, Editoria Dinheiro, p. B1.

_____. Urna premia ação assistencialista de Lula. *Folha de São Paulo*, 15 out. 2006c.

_____. Trabalhador rural foge do registro em carteira no Nordeste. *Folha de São Paulo*, 25 fev. 2007.

_____. Enxugando gelo?. *Folha de São Paulo*, 11 jun. 2007a.

_____. Bolsas e bolsos no reino de Lula?. *Folha de São Paulo*, 31 mar. 2008.

CARA, M. Qualidade é o desafio. Tema do Dia: ABC do atraso. *Correio Braziliense*, 30 set. 2007.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *A dupla interpretação na antropologia*. O trabalho do antropólogo. Brasília, DF: Paralelo 15; São Paulo: Ed. Unesp, 1998.

_____. *O lugar e em lugar do método*. O trabalho do antropólogo. Brasília, DF: Paralelo 15; São Paulo: Ed. Unesp, 1998a.

CARDOSO Jr., J. C. Fundamentos sociais das economias pós-industriais: uma resenha crítica de Esping-Andersen. *BIB*. São Paulo, n. 56, p. 71-92, 2º sem. 2003.

CARDOSO, R. et al. (Org.). *Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade*. Sete lições da experiência do Comunidade Solidária. Brasília, DF: PNUD, 2000.

_____. et al. (Org.). *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998. (1995).

CASTRO, J. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 1946.

_____. *Homens e caranguejos*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1968.

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). Percepción de la imagen del indígena em México. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo. México: CDI, 2006.

CDI/PNUD (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006. México: CDI/PNUD, 2006.

CEPAL. *Panorama Social de America Latina 2002-2003*: Síntesis, 2003.

CHAGAS, H. Volta por cima. *O Globo*, 20 dez. 2005.

CHILCOTE, R. *Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

COHEN, E. et al. *Transferencias con co-responsabilidad*. Una Mirada latinoamericana. México, SEDESOL, 2006.

COHEN, M., MARCH. J.; OLSEN, J, A Garbage Can Model of organizational choice. *Administrative Science Quaterly* 17 (1972): 1-25

COHN, A. Políticas Sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Política Pública*, n. 12, jun./dez., IPEA, 1995, p. 1-17.

COLEMAN, J. S. Social Capital and the creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, p. 95-120.

COMINETTI, R. e GROPELLO, E. El Gasto Social en América Latina. Un Examen Cuantitativo y Cualitativo. *Cuadernos de La Cepal*, 73. Santiago de Chile: Cepal, 1994.

CONDOR, S. e ANTAKI, C. Social cognition and discourse. In: VAN DIJK, T (Ed.). *Discourse as structure and process*. Discourse studies: a multidisciplinary introduction. v.1. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 1997, p. 185-207.

CONEVAL. El Coneval da a Conocer Mapas de Pobreza en México. *Comunicado* Num. 001/2007 México, D.F. a 04 de julio de 2007.

_____. Reporta Coneval Cifras Actualizadas de Pobreza por Ingresos 2006. *Comunicado* N. 002/2007, México, 03 agosto 2007a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Pesquisa LOAS + 10. Brasília, Dez. 2003.

CONGRESO NACIONAL INDÍGENA, El movimiento nacional indígena, México, 1997. Disponível em: <<http://www.laneta.apc.org/cni/mh-mni.htm>>. Acesso em 13 de julho de 2008.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). Concepto y dimensiones de la marginación. In: *Índices de marginación 2000*. México: CONAPO, 2000.

_____. Censo General de Población y Vivienda 2000. México: CONAPO, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). *Diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar: as dez prioridades*. Brasília, out. 1994.

_____. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Relatório final)*. Brasília, CONSEA/Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania/Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, 1995.

_____. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Relatório final)*. Brasília, CONSEA/Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania/Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, 2004.

_____. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Relatório final)*. Brasília, CONSEA/Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania/Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, 2007.

CONSTANZI, R. N. As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e os limites das políticas públicas de combate à desigualdade. *ResPublica*, v. 4, n. 2, jul./dez. 2005, p. 81-105.

CORREA, K. P.; RIBAS, R. P. Needs Assessments: why they are important for CCT programmes. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. Number 15 Aug. 2008.

CORREIO BRAZILIENSE. Qualidade é o desafio. Tema do Dia: ABC do Atraso, *Correio Braziliense*, 30 set. 2007.

- CRUZ, C.; DE LA TORRE, R.; VELÁZQUEZ, C. *Informe compilatorio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.
- CUNHA, C. Qualidade é o desafio. Tema do Dia: ABC do atraso. *Correio Braziliense*, 30 set. 2007.
- CUTRIGHT, P. Political structure, economic development and national social security programs. *American Journal of Sociology* 70 (1965): 532-50.
- DAVIDSON, G.; DAVIDSON, P. *Economics for a civilized society*. London: Macmillan, 1988.
- DE BRAUW, A.; HODDINOTT, J. Is the Conditionality Necessary in Conditional Cash Transfer Programmes? Evidence from Mexico. *One Pager* 64. Aug. 2008.
- DE LA TORRE, R. Analysis y Implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n. 16. México: SEDESOL, 2004.
- DEMO, P. *Charme da Exclusão Social*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- _____. Brincando de solidariedade: política social de primeira dama. In: SILVA e SILVA, M. O. (Coord.) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 43-69.
- _____. Novos paradigmas em política social. In: CARVALHO, D. B.; SOUSA, N. H.; DEMO, P. (Org.). *Novos Paradigmas da Política Social*. Brasília, DF: UnB, 2002.
- _____. *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2002a.
- DFID BRASIL. *Manual de Treinamento em Desenvolvimento Social*, 2004.
- DI GIOVANNI, G. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: DI GIOVANNI, G. *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.
- DÍAZ DE COSSIO, R. Educar a los pobres. *El Universal*, 16 nov. 2006.
- DÍAZ GÓMEZ, F. Conceptos fundamentales para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. In: Instituto Nacional Indigenista. *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*. Primer informe. México, INI-PNUD, 2000, p. 423-425.
- _____. Derechos humanos y derechos fundamentales de los pueblos indígenas. *La Jornada Semanal*, México, 11 marzo 2001.
- DÍAZ-POLANCO, H. *La rebelión zapatista y la autonomía*. México: Siglo XXI, 1997.
- DIMENSTEIN, G. Lula ameaça o BF? *Folha de São Paulo*, 02 jul. 2006.

- DOUGLAS, M. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- DOWDING, K. Policy Networks: Don't Take a Good Idea Too Far. In: DUNLEAVY, P. and STANYER, J. (eds), *Contemporary Political Studies*, 1994, Vol 1, Belfast: UK Political Studies Association, 1994.
- DOWNS, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins, 1957.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estado de beinestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporânea. CEPAL. *Serie estudios y perspectivas*. Sede Subregional de la CEPAL en México, n. 55, agosto 2006.
- DRAIBE, S.; FONSECA, A.; MONTALI, L. Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. In: LOBATO, A. L. (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília, DF: IPEA, 1998.
- DROR, Y. Muddling through: science or inertia?. *Public Administration Review*, 24 Sept. 1964.
- DRYSEK, J. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- DUMONT, L. *Homo Hierarquicus*. Bauru,SP: EDUSC, 1993.
- _____. *Homo Aequalis*. Bauru,SP: EDUSC, 2000.
- DURKHEIM, E. *The division of labour in society*. New York: The Free Press, 1933.
- _____. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martim Claret, 2004.
- DYE, T. *Understanding public policy*. 10 th. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- EASTON, D. *A system analysis of political life*. New York: John Wiley, 1965.
- EDELMAN, M. *The symbolic uses of politics*. Urbana: Illinois University Press, 1965.
- _____. *Political language words that succeed and policies that fail*. New York: Academic, 1977.
- EEMEREN, F. H. et al. Argumentation. In: VAN DIJK, T. (Ed.). *Discourse as structure and process*. Discourse studies: a multidisciplinary introduction. v. 1. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 1997, p. 185-207.
- ELSTER, J. *The multiple self*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- ENGEL, W. Programas de transferência de renda estão no limite. *Folha de São Paulo*, 26 mar. 2006.

ESCOBAR, A.; GONZÁLEZ-DE LA ROCHA, M. Seguimiento de impacto 2001-2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes. *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2003.

_____. Evaluación cualitativa del Programa de Oportunidades en zonas urbanas, 2003. En: HERNÁNDEZ, B; HERNÁNDEZ, M. (Ed.). *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and Distributional Regimes. In: *Politics and Society* 14, n. 2, 1985, p. 223-256.

_____. The Comparison of Policy Regimes: An Introduction. In: ESPING-ANDERSEN, G. REIN, M. e LEE, R. (Ed.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*. New York: Sharpe, Inc., 1987.

_____. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB: Polity Press, 1990.

_____. *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economy*. Londres: Sage Publications, 1996.

_____. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Londres: Oxford University Press, 1999.

_____. Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. In: FRANCO, R. (Coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL, 2001.

ETZIONI, A. Mixed scanning; a third approach to decision making. *Public Administration Review*, 27 Dec. 1967.

FABIAN, J. *Time and the Other: How Anthropology Makes its Object*. New York: Columbia University Press, 1983.

_____. *Time and the work of anthropology*. Critical essays 1971-1991. Amsterdam: Harwood academic publishers, 1996, p. 191-244.

FAIRCLOUGH, N. L. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity, 1992.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 46, 2º semestre 1998, p. 39-71.

_____. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *RBCS*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FERGUSON, J.; GUPTA, A. Spatializing States: toward an Anthropology of neoliberal governmentality. *American Ethnologist* 29 (4): 981-1002, 2002.

FERRERA, M. *Modeli di solidarietà*. Bolonha: Il Mulino, 1993

FIELD, J. *Social Capital*. London: Routledge, 2004.

FILGUEIRA, F. La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. In: PÉREZ BALODANO, A. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

_____. Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. *Ponencia presentada en el Seminário A Reforma da Administração Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos*. Fundação Joaquim Nabuco, agosto de 1998. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>>. Acesso em 04 de janeiro de 2009.

_____. et al. Universalismo básico: uma alternativa posible y necesaria para melhorar las condiciones de vida em América Latina. *Documentos de Trabajo del INDES*. Serie I-57. Washington, abr. 2006.

FISCHER, F.; FORRESTER, J. (Ed.) *The argumentative turn in policy analysis*. London: UCL Press, 1993.

_____. *Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FLECK, L. *The genesis and development of a scientific fact*. Chicago: University of Chicago Press, 1935 (Tradução 1979)

FLEURY, S. Assistência versus Previdência na Política Social Brasileira. *Dados*, v. 27. n. 3, 1984.

_____. *Estado sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

_____. *Políticas Sociales y Ciudadania*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (2002). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

_____. *Modelos de Proteção Social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (2002). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

_____. A Seguridade Social inconclusa. In: FALEIROS, V.P et al (Org.). *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004.

FLORA, P. et al. (Ed.) *State, Economy and Society in Western Europe. 1815-1975*. London: McMillan, 1986.

FOME ZERO. *Presidente lança Programa Fome Zero e cria Consea*. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/exec/noticias/detalhe.cfm?cod=1164>>. Acesso em: 17 abr. 2008

- FONSECA, A. *O debate sobre família e a política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. ROQUETE, C. Proteção Social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, A.L.A.; ELIAS, P.E.M.; IBAÑES, N. *Proteção Social. Dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- _____. Programas de transferência de ingresos en una perspectiva internacional: características e desafios. *Ponencia apresentada en El Salvador*, 2006.
- _____. Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. *Ponencia apresentada en Panama*, 2006a.
- _____. Los sistemas de protección social em América Latina: focalización vs. universalidad. *Working Papers. Iniciativa ALCSH*, n. 04, FAO, agosto 2008. Disponível em: < www.rlc.fao.org/iniciativa/wps.htm>. Acesso em 13 de novembro de 2008.
- _____. VIANA, A. L. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa-Família. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FOUCAULT, M. *Discipline and punish: the birth of the prison*. London: Penguin Books, 1977.
- _____. Afterword: the subject and power. In: DREYFUS, H. and RABINOW, P. (Ed.) *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago: University Chicago Press, 1982.
- _____. Governmentability. In: BURCHELL, G., GORDON, C e MILLER, P. (eds.) *The Foucault effect: studies in governmentability*. Chicago: University Chicago Press, 1991.
- FRIEDMAN, M. *Capitalism and freedom*. Chicago: Chicago University of Chicago Press, 1962.
- FURTADO, C. *Depoimento perante a Comissão Mista do Congresso Nacional para estudar medidas de combate à pobreza*. Rio de Janeiro, dez. 2000.
- GADAMER, H. G. Os traços fundamentais da teoria da experiência hermenêutica (1960). *Verdade e Método*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 400-45.
- GALBRAITH, J.K. *A economia e o objetivo público*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1975.
- GARCÍA, B.; MUÑOZ, H. Y; OLIVEIRA, O. *Hogares y trabajadores en la ciudad de México*. Mexico: El Colegio de México-UNAM, 1982.
- GEERTZ, C. A política do significado. In: GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989, p. 135-148.

_____. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. Introduction: the man and his work In: GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. (Ed.). *From Max Weber: essays in sociology*. 7. ed. London: Routledge e Kegan Paul Ltda., 1970, p. 61-65.

GIDDENS, A. *Capitalism and modern social theory: an analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

_____. *Política, Sociologia e Teoria Social*. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

_____. *Em defesa da Sociologia: ensaios, interpretações e trélicas*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

GIROTTI, F. *Welfare State - storia, modelli e critica*. Roma: Carocci, 2000.

GOFFMAN, E. *Frame analysis*. New York: Harper & Row, 1974.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.

GOMES Jr., N. N. *Segurança Alimentar e Nutricional como principio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas*. 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social). Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2007.

GÓMEZ-HERMOSILLO, R. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: *Reglas de Operación 2005*. México, 2005.

_____. Oportunidades: the Human Development Program of México. *Third International Conference on CCTs*. Istanbul: Turkey, 26-30 June 2006.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*, El Colegio de Jalisco-CIESAS-SPP, Guadalajara, 1986.

_____. *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*. Blackwell: Oxford, 1994.

_____. Familias y política social en México, el caso de Oportunidades, *Welfare Regime and Social Actors in Inter-Regional Perspective The Americas, Asia and Africa*, University of Texas at Austin, 20-22 abril 2006.

_____. (Coord.), *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, México, 2006a.

GORDON, S. Ciudadanía y derechos: critérios distributivos? *Serie Políticas Sociales*, n. 70. Santiago de Chile: UNDP/CEPAL, jul. 2003.

- GOUGH, I. *The Political Economy of the Welfare State*. London: McMillan, 1979.
- GRAMSCI, A. *Selections from the prison notebooks*. HOARE, W.; SMITH, G.N. (Ed.). New York: International Publishers, 1971.
- GRUPO DE TRABALHO FOME ZERO. *Relatório Final*, Brasília, DF, 24 ago. 2005.
- HAILU, D.; SOARES, F.V. Cash transfers in Africa and Latin America: an overview. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*, n. 15, Aug. 2008.
- HAJER, M. Discourse coalitions and institucionalisation of practice: the case of acid rain in Britain. In: FISCHER, F.; FORRESTER, J. (Ed.) *The argumentative turn in policy analysis*. London: UCL Press, 1995.
- HALL, G.; PATRINOS, H. *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Washington: BID, 2005.
- HALL, P. *Governing the economy: the politics of State intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1986.
- HANDA, S.; STEWART, S. (2008). The Orphan targeting dilemma in Eastern and Southern Africa. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*, n. 15, Aug. 2008.
- HASHIZUME, M. *Fome Zero dá nome a comitê com maioria não governamental*. Carta Maior. Agência de Noticias. Movimentos Sociais, 09 jun. 2004.
- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Editora Globo, 1944 (1977).
- HECLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, 2, p 83-108, 1972.
- _____. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. *The New American Political System*. Washington: AEI, 1978.
- _____. Issue networks and the executive establishment. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 46-57.
- _____. The social question. In: McFate, K. Lawson, R. e Wilson, W.J. (eds). *Poverty, inequality and the future of social policy: western states in the new world order*. New York: Russell Sage Foundation, 1995a, p. 665-690.
- _____. WILDAVSKI, A. *The private government of public money*. London: McMillan, 1974.
- HERNÁNDEZ, A.; TRIGUEROS, I. *Informe Anual sobre Impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad*. Centro de

Análisis e Investigación Económica. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2007.

HICKS, N.; WODON, Q. Protección Social para los pobres en America Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 73, 2001.

HILL, M. *The policy process in the modern state*. 3rd. ed. London: Prentice Hall, 1997.

HIRSCHMAN, A. *Shifting Involvements: Private interest and public action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982.

HOFFMANN, J. Implicit Theories in Policy Discourse: Interpretation of Reality in German Technology Policy. *Policy Sciences*, 18: 127. (48), 1995.

HOLZMANN, R.; JORGENSEN, S. Manejo Social del Riesgo: un Nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Banco Mundial, *Documento de Trabajo* n. 006, 2000.

HOOD, C. *The tools of government*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

HOWARTH, D. Discourse Theory. In. MARSH, D.; STOKER, G. *Theory and methods in Political Science*. New York: St. Martins Press, 1995.

HOWLETT, M.; RAYNOR, J. Do ideas matter? Policy network configurations and the resistance to policy change in the Canadian forest sector. *Canadian Public Administration*, n. 38, p. 382-410, 1995.

INDES. *Modelos de Protección Social*. Washington: INDES, 28, 29 oct. 2002. (Presentación)

INIGNEZ, L. (Coord.) *Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

_____. ANTAKI, C. El analisis del discurso en Psicologia Social. *Boletín de Psicologia*, n. 44, p. 57-75, 1994.

INSTITUTO DE CIDADANIA/FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. *Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*. Instituto de Cidadania/Projeto Fome Zero/Fundação Djalma Guimarães, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. *Documento de Política*, n. 14, Brasília, IPEA, 1993. Mimeo.

_____. /NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). *Pesquisa Programas Municipais de Renda Mínima: levantamento de experiências e metodologia de avaliação*, set. a dez. de 1996.

_____. PNAD 2007: Primeiras Análises: Pobreza e Mudança Social. vol. 1. *Comunicado da Presidência* n. 9, 22 set. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES) e PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *ABC de Género de la Administración Pública*. México, Inmujeres/PNUD, marzo 2004.

_____. *ABC de Género*. México, 2006

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. *Memoria 1995-2000*. México: INI, 2000.

_____. *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Segundo Informe*. México: INI-PNUD, 2002.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE. What is Poverty? Concepts and Measures. *Poverty in Focus*. N. 15, Aug. 2006.

_____. Cash Transfers: Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. N. 15, Aug. 2008.

ITURRALDE, D. Desarrollo indígena: los retos del final del siglo, en LARTIGUE, F.; QUESNEL, A. (Coord.). *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*. México, CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 49-69.

JELIN, E. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia una nueva agenda de políticas públicas. In: ARRIAGADA, I. *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Serie de Seminarios y Conferencias n. 46, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

JOHN, P. *Analysing Public Policy*. London: Pinter, 1998.

JORDAN, G. Sub governments, policy communities and networks. *Journal of Theoretical Politics*, 2, p. 319-339, 1990.

JORNAL O EDUCACIONISTA. Ano 1, n. 1, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.cristovam.com.br>>. Acesso em 07 de setembro de 2008.

KAKWANI, N., KHAMDKER, S. and SON, H. Pro-poor growth: concepts and measurements with country case studies, *IPC Working Paper 1*, Aug. 2004.

KAMEL, A. Bolsa Família, sem escola. *O Globo*, 07 set. 2004.

_____. Encontramos os pobres errados. *O Globo*, 05 jul. 2004a.

_____. Pobreza maquiada. *O Globo*, 13 dez. 2005.

_____. Bolsa Família agora compra eletrodoméstico. *O Globo*, 04 mar. 2008.

_____. Garapa?. *O Globo*, 07 jul. 2008.

- KEESING, R. Theories of culture. *Annual Review of Anthropology*, v.3, California, Palo Alto, 1974.
- KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: Focalização ou Universalização?. In: *Texto para Discussão*, n. 180, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2005.
- KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt & Brace, 1936.
- KINGDOM, J. *Agendas, alternatives and public policies*. 2nd. ed. New York: Harper Collins, 1995 (1984).
- KUHN, T. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1937 (1974).
- LAKOFF, G.; JOHNSON, M. *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- LANE, R. Political culture: residual category or general theory?. *Comparative Political Studies*, v. 25, n. 3, p. 362-387, 1992.
- LARAIA, R. B. *Cultura: um conceito antropológico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H.D. *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LATAPI, A. E. El valor de la comunidad. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n. 21, México: SEDESOL, Marzo 2005.
- LAVINAS, L. Benefícios assistenciais: é indispensável o reajuste. *Valor Econômico*, 15 jul. 2008.
- LAVINAS, L. et al. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. *Texto para Discussão* n. 748, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.
- _____. VARSANO, R. Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. In: LOBATO, A. L. (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.
- LERNER, A. P. *The Economics of control: principles of Welfare State*. New York: MacMillan, 1944.
- LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39, p. 517-525, 1979.
- _____. The science of muddling through. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, p. 113-127, 1995.

LINDERT, K. et al. The Nuts and Bolts of Bolsa Família Program: Implementing Conditioned Cash Transfers in a Decentralized Context. World Bank, SP, *Discussion Paper* n. 0709, May 2007.

_____. SKONFIAS, E.; SHAPIRO, J. *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin American and the Caribbean*. The World Bank. March 2006. Disponível em: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/08/23/000090341_20060823110842/Rendered/PDF/369661RedistributingIncomeSP00605.pdf>. Acesso em: 12 out. 2008.

_____. VICENTINI, M. *Bolsa Família nas manchetes. Uma análise do tratamento dado pela mídia às transferências condicionadas de renda (TCR) no Brasil*. Resultados Preliminares. Banco Mundial, abr. 2008. Disponível em: <http://www.worldbank.org>>. Acesso em 04 de junho de 2008.

LINDERT, P. Social transfers: Brazil in the global mirror. *Seminário Política Social no Brasil*, Instituto Fernand Braudel e Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Apresentação em *Power Point*. 25 ago. 2005.

LOBATO, A. L. (Org.) *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.

LÓPEZ, M. P.; SALLES, V. (Coord.). *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/UNIFEM/EI. Colégio de México, 2006.

LORÍA SAVIÑÓN, C. L. La participación ciudadana y la sustentabilidad democrática de la política social. SEDESOL, *Série Cuadernos de Desarrollo Humano*, n. 15, 2004.

LORÍA, C. La experiencia de la gestión del programa Oportunidades de México en I. Arriagada Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, *Serie de Seminarios y Conferencias*, n. 49, CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16, p. 677-715, 1964.

_____. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32, p. 298-310, 1968.

MAGALHÃES, U. Desenvolvimento Econômico. *FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987, p. 1127-1128.

MAJONE, G. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press, 1989.

MANGABEIRA UNGER, R. *Social Fora de Foco*, 2003 Disponível em: www.law.harvard.edu/unger/portuguese/docs/artigos121.doc>. Acesso em 07 de julho de 2007.

- MANSBRIDGE, J. *Beyond adversary democracy*. New York: Basic Books, 1980.
- MARCH, J.; OLSEN. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 1984.
- _____. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- _____. J. Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9 (3), pp. 248-64, 1996.
- MARQUES, R. M. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* n. 1. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.
- MARSH, D. The development of the policy network approach. In: *Comparing policy networks*. MARSH, D. (Ed.) Buckingham, UK: Biddles Ltd., Guildford and Kings Lynn, 1998.
- _____. RHODES, R. (Eds.) *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon, 1992.
- _____. *The Culture of Problems*. Chicago: Chicago University Press, 1981.
- MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- _____. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.
- McFATE, K. Introduction: Western States in the new world order. In: McFATE, K. LAWSON, R. e WILSON, W. J. (Ed.). *Poverty, inequality and the future of social policy: western states in the new world order*. New York: Russell Sage Foundation, 1995, p. 1-24.
- _____. Trampolines, safety nets or free fall? Labor market policies and social assistance in the 1980s. In: MCFATE, K.; LAWSON, R.; WILSON, W. J. (Ed.). *Poverty, inequality and the future of social policy: western states in the new world order*. New York: Russell Sage Foundation, 1995a, p. 631-662.
- _____. LAWSON, R.; WILSON, W.J. (Ed.). *Poverty, inequality and the future of social policy: western states in the new world order*. New York: Russell Sage Foundation, 1995.
- MCKINLEY, T. Pro-Poor Growth: Though a Contested Marriage, Still a Premature Divorce. *One Pager* 45, Nov. 2007.
- MEAD, L. *Beyond Entitlements: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press, 1986.

MEADE, J.E. Outline or economic policy for a Labour Government. In: HOWSON, S. (Ed.) *The collected papers of James Meade*. v. 1. Employment and Inflation. London: Unwin Hyman, 1935.

MEDEIROS, M.; COSTA, J. Poverty among women in LA: feminization or over-representation? *Working Paper* number 20, UNDP/IPC, May 2006.

_____. What Do We Mean by Feminization of Poverty? *One Pager* 58, July 2008.

MELLO, M. Desenvolvimento e crise do Estado de Bem-Estar Social. *Curso Análise da Burocracia: aspectos teóricos e históricos*. Brasília: ENAP, 1996.

MENEZES, F. O conceito de segurança alimentar. As faces da pobreza no Brasil – Programa de Trabalho. *ActionAid Brasil*. Rio de Janeiro, p. 59-112, 1998.

MERAZ, A. F.; HERNÁNDEZ MONTES, R.; MELÉNDEZ MARTÍNEZ, A. Percepciones de los ciudadanos mexicanos en materia de justicia social. SEDESOL, *Série Cuadernos de Desarrollo Humano*, n.º. 9, sept. 2003.

MESA-LAGO, C. *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Costs of Economic Reform*. Londres: Lyenne Rienner Publisher, 1994.

_____. *Desarrollo Social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. BID, 2006.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 4, p. 465-485, out./dez 2006.

MÉXICO. Secretaria de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México: SEDESOL, 2001.

_____. *Ley General Para La Igualdad Entre Mujeres Y Hombres*, México, 2003.

_____. *Ley General de Desarrollo Social*. Publicada en el Diálogo Oficial de la Federación en el 20 de enero de 2004.

_____. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diálogo Oficial de la Federación en el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada no DOF en 12 de dezembro de 2005.

_____. Secretaria de Desarrollo Social. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2007-2012*. México: SEDESOL, 2007.

_____. Secretaria de Educación. *Programa Sectorial de Educación*. México: SEED, 2007a.

_____. Secretaria de SALUD. *Programa Sectorial de Salud*. México: SALUD, 2007b.

- _____. Secretaria de Desarrollo Social. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: reglas de operación 2008*. México: SEDESOL, 2008.
- MICELI, S. (Org.). *Pierre Bourdieu: a Economia das trocas simbólicas*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- MILNER, M. E.; MILNER, D. *Scheme for a state bonus*. Kent: Marshall & Co, 1918.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Política Econômica. *Gasto Social do governo central: 2001 e 2002*. Brasília, DF, nov. 2003.
- _____. Secretaria de Política Econômica. *Orçamento Social da União: 2001-2004 - Gasto Social do governo federal: 2001 e 2004*. Brasília, DF, 2005.
- MINISTÉRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E COMBATE À FOME (MESA). *Cidadania: o ingrediente principal do Fome Zero*. Brasília: MESA, 2003.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.
- _____. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, DF, 2005.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Seminário Internacional Bolsa Família 2 anos superando a fome e a pobreza no Brasil*. Brasília, DF, out. 2005a.
- _____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 5, Brasília, DF, 2005b.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família. *Relatório de Gestão 2005*. Documento não publicado, 2005c.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Matriz de Responsabilidades do Programa Bolsa Família*, abr. 2005d.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Bolsa Família: agenda de compromissos da família*. Brasília, DF, 2006.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família. *Guia do Gestor*. Brasília, DF, 2006a.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família. *Regras de Operação 2007*.
- _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família. *Regras de Operação 2008*. Disponível em; <www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 08 de maio de 2008.

_____. Bolsa Família. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/>. Acesso em: 09 ago. 2008a.

MISHRA, R. *Society and social policy: theories and practice of welfare*. London: McMillan, 1977.

MOLYNEUX, M. Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progresal/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, n.4, ago. 2006.

MORE, T. *Utopia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

NACIONES UNIDAS/CEPAL. *Panorama Social de America Latina 2002-2003: Síntesis*. (2003)

NÁJERA, M.; SEGOVIA, A. *Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares*. México: Colmex, 2005.

L, NASSIF. O tiro da Conceição. *Folha de São Paulo*, 24 abr. 2003.

_____. A malandragem estatística. *Folha de São Paulo*, 09 dez. 2004. Editoria Dinheiro, Caderno B, p. 3.

_____. Os conselhos fatais. *Folha de São Paulo*, 21 maio 2005.

_____. Política social e eficiência. *Folha de São Paulo*, 18 ago. 2005a. Editoria Dinheiro, Caderno B, p. 4.

NICHOLSON, M. *Causes and consequences in international relations: a conceptual study*. Pinter: London, 1996.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NOZICK, R. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books, 1974.

O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martins Press, 1973.

OCHS, E. Narratives. In: VAN DIJK, T. (Ed.). *Discourse as structure and process. Discourse studies: a multidisciplinary introduction*. v. 1. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 1997, p. 185-207.

OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, L. G. S. O programa de renda garantida mínima. *XXII Encontro Nacional dos Pesquisadores em Economia – ANPEC*, Florianópolis, 1994.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

ORDPI (OFICINA DE REPRESENTACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS). Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. México: ORDPI-INI, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). *Health Systems: Improving Performance*, 2000.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPE, 2000.

PAINE, T. Agrarian Justice. In: FONER, P.F. (Ed.) *The Life and major writings of Thomas Paine*. Secaucus, NJ: Citadel Press, 1974.

PARKER S. W.; SCOTT J. Indicadores de seguimiento, evaluación y seguimiento 1998-2001 y Encuestas de evaluación 2000. En: *Evaluación externa del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) 2001*. México: CIDE, 2001.

PELIANO, A. M. (Coord.). *Plano de Combate à Fome e à Miséria. Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo*. IPEA, Brasília, DF, 1993.

_____. (Coord.) O mapa da fome: informações sobre a indigência por municípios da Federação. *Documento de Política* no. 15, IPEA, maio 1993a.

_____. et al. A nova experiência brasileira no combate à fome e à miséria. *Revista Saúde em Debate*, 40, p. 17- 25, 1993c.

PEREIRA, P. A. *A Assistência social na perspectiva dos direitos*. Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, DF: Ed. Thesaurus, 1996.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PESARO, F. Cobertor curto: despesa corrente cresce R\$ 30 bi no governo Lula. *Folha de São Paulo*, 13 fev. 2005.

_____. O Bolsa Família é um programa assistencialista? Sim. É preciso superar os limites. *Folha de São Paulo, Tendências/Debates*, 28 out. 2006.

PETRINA, C. *A Campanha de Combate a Fome e a Miséria*. Julho de 1994. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/betinho/betinho.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2008.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

_____. *The Welfare State reader*. Cambridge: Polity Press, 1996.

- _____. *Politics in Time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PINHEIRO, L. et al. *Retrato das Desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília, DF: IPEA/SPM/UNIFEM, 2008.
- PIZZORNO, A. Introduzione allo studio della partecipazione politica. *Quaderni di Sociologia*, 15 (3/4), 1966, p. 235-288.
- PLAMENATZ, J.P. Utilitarismo. In: *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1987, p.1284.
- POCHMANN, M. *Evidências recentes na relação entre gasto social e desigualdade de renda no Brasil*. Campinas,SP, maio de 2005. Mimeo.
- _____ e AMORIM, R. (Org.). *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____ et al. *Atlas da Exclusão Social no Brasil, Volume 3: os Ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.
- POLLNER, M. *Mundane reason: reality in everyday and sociological discourse*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- POOVEY, M. *History of the modern fact*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998.
- POTTER, J.; WETHERELL, M. *Discourse and Social Psychology: beyond attitudes and behavior*. London: Sage, 1987.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. *Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências para o debate*. São Paulo, nov. 2003.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Programa Cartão Alimentação – PCA Justificativas e propostas Versão 24 fev. 2003 (Documento Interno).
- _____. Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Instrução sobre o Uso de Caderneta de Compra no Cartão Alimentação Versão 18 mar. 2003a.
- PRESSMAN, J. e WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1990*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 24 de novembro de 2007.
- _____. *Human Development Report 1999*. NY: PNUD, Oxford University Press, 1999.

_____. *We the People – The Role of the United Nations in the 21st Century*. PNUD, 2000. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em 24 de novembro de 2007.

_____. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2005*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 24 de novembro de 2007.

_____. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em 24 de novembro de 2007.

_____. *Brasil entra no grupo de países de Alto Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em 27 de novembro de 2007a.

_____. *IDH do Brasil cresce; país fica em 70º no ranking mundial*. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em 18 de dezembro de 2008.

_____. *Rico do Brasil supera o da Suécia e o da França em IDH*. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em 22 de dezembro de 2008a.

PUTNAM, R.; LEONARD, R.; NANETI, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

PYE, L. Introduction: political culture and political development. In: PYE, L.; VERBA, S. (Ed.). *Political Culture and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1969.

QUATTRONE, G.; TVERSKY, A. Contrasting rational and psychological analyses of political choice. *American Political Science Review*. 82, p. 719-36, 1988.

RADAELLI, C. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Policy*, n. 2, p. 159-183, 1995.

RAMOS, C. Programa de garantia de renda mínima. In: LOBATO, A, L. (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília, DF: IPEA, 1998.

RAVALLION, M. *Pro-poor Growth: A Primer*. Development Research Group, The World Bank. Washington: D. C., 2004.

_____. Global Poverty Reassessed: A Reply to Reddy. *One Pager* 66. Sept. 2008.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 1993.

REIN, M. e SCHON, O. Problem Setting in Policy Research. In: WEISS, C. (Ed.). *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Mass.: Heath, 1977.

REIN, M. e LAWS, D. *Controversy, Reframing and Reflection*. Paper presented at a Conference on Theory Policy and Society. University of Leiden, 22 de junho de 1999.

REIS, E. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do familismo amoral de Banskfield. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, p. 35-48, 1995.

_____. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *RBCS*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

_____. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003a.

REIS, F.W. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP, 1984.

_____. O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro. *RBCS*, n. 16, ano 6, jul. 1991.

RENNÓ, L. Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes. Rio de Janeiro, *BIB*, n. 45, p. 71-92, 1.º semestre 1998.

REPETTO, F. Argentina, Chile y México em la primera década del siglo XXI: las política frente a la pobreza como desafio de segunda generación. *Informe preparado para a Red para lá Reducción de la Pobreza y Protección Social*. Washington: BID, INDES, 2002.

_____. *Gestión Pública y Desarrollo Social en los noventa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo, 2002a.

_____. MOLINA, C. *Política Social y Ciudadanía*. Washington: INDES, 2002.

RHODES, R. A. W. The Institutional Approach. In: MARSH, D.; STOKER, G. *Theory and methods in Political Science*. New York: St. Martins Press, 1995.

RICHARDSON, J. (Ed.) *Policy styles in Western Europe*. London: Allen and Urwin, 1982.

RIVERA L. B.; HERNÁNDEZ, B.; CASTRO, R. *Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema en incorporación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Colmex, 2005.

ROBLES BERLANGA, H. Propiedad de la tierra y población indígena. Mitos y realidades. In: LARTIGUE, F.; QUESNEL, A (Coord.). *Las dinámicas de la población indígena*. Cuestiones y debates actuales en México. México, CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 309-331.

ROCHA, M. (Org.). *Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

ROCHA, S. Poverty studies in Brasil – a review. IPEA. *Texto para Discussão*, n. 398, jan. 1996.

_____. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

ROSANVALLON, P. *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*. New French Thought. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

ROSE, R. *Lesson-drawing in public policy*. New Jersey: Chatham House, 1993.

RUA, M. G. *Política Pública e Políticas Públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos*. Mimeo.

SÁ e SILVA, M. M. New York's Brand-new Conditional Cash Transfer Programme: What if it Succeeds? *One Pager* 60, July 2008.

_____. Opportunity NYC: a controversial cash transfer in the north. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. N. 15, Aug. 2008a.

_____. Opportunity NYC: A Performance-Based conditional Cash Transfer Programme. A Qualitative Analysis *Working Paper* 49, Nov. 2008b.

SABATIER, R.; JENKENS-SMITH, H. The Advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A.. *Theories of the policy process*. New York: Westview Press, 1999.

SANCHÉZ AGESTA, L. Sistema político. Fundação Getúlio Vargas. *Dicionário de Ciências Sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987, p. 1127-1128.

SANDEL, M. *Liberalism and the limits of justice*. Cambridge University Press, 1982.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAUSURRE, F. *Course in general Linguistics*. New York: McGraw-Hill, 1966.

SCHARPF, F.; SCHMIDT, V. *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SCHEINKMAN, J. A. A Ciência da Fazenda. *Folha de São Paulo*, Opinião Econômica, 22 maio 2005.

SCHETTINO, M. Economía Informal. *El Universal*, 06 sept. 2006.

SCHOEN, D.; REIN, M. *Frame reflection: exploring new approaches to resolution of policy controversies*. New York: Basic Books, 1994.

SCHULMAN, P. Nonincremental policy making. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 128-136.

SCOTT, J. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press, 1999.

SEDESOL. Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaria de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997. Publicada en el Diálogo Oficial de la Federación en el 6 de marzo de 2002.

_____. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Reglas de Operación 2008*. México: SEDESOL, 2008.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. Jornal do Senado – Especial Educação. Ano XIV – n. 2.761/163. Brasília,DF, 10 a 16 mar. 2008. Disponível em:<www.senado.gov.br/jornal> Acesso em 30 de agosto de 2008.

SHAPIRO, M. *Language and Political Understanding: The Politics of Discursive Practice*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.

SHORE, C.: WRIGHT, S. (Ed). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London: Routledge, 1997.

SHUERING, E. Social cash transfers in Zâmbia: a work in progress. In. International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. N. 15, Aug. 2008.

SILVA e SILVA, M. O. (Coord.) O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Introdução. In: SILVA e SILVA, M. O. (Coord.) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001a, p. 11 a 30.

_____. À guisa de conclusão. In: SILVA e SILVA, M. O. (Coord.) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001b, p. 153 a157.

_____. et al. *O Comunidade Solidária: contradições e debilidades do discurso*. In: SILVA e SILVA, M. O. (Coord.) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001c, cap. 3, p. 71-91.

_____. (Coord.) *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Luiz Inácio Lula da et al. *Política nacional de segurança alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo,1991. Mimeo.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004;

SILVEIRA, A. M. Moeda e distribuição de renda. *Revista Brasileira de Economia*, abr./jun.1974.

SIMON, H. *Organizations*. John Wiley and Sons, 1957.

_____. *Models of bounded rationality*. v. 2. Cambridge: MIT Press, 1982.

_____. Rationality in Psychology and Economics. In: HOGARTH, D.; REDER, R. (Ed.) *Rational Choice: the contrast between Economics and Psychology*. Chicago, 1985, p. 25-40.

SINGER, P. *Ética prática*. São Paulo: Martins Fontes, 1994

SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF). *La perspectiva de género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres*. México, DIF, 1997.

SOARES, L. E. A Campanha contra a fome como experimento radical. In: SOARES, L.E. *O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo: ABONG, 1998.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. Dores do crescimento desafios-chave para novos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina. *One Pager 44*, agosto 2008.

SOJO, A. La trayectoria del vinculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL*, 2007.

SORIA, V. La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985. In: GUTIÉRREZ, E. (Coord.). *La crisis del Estado del bienestar*. Testimonios de la crisis, n. 2. México: Siglo Veintiuno Editores, 1988.

SOUZA LIMA, A. C. (Org.) *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, NUAP/UFRJ, 2002 (Coleção Antropologia da Política: 18)

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, H. Não basta apenas prometer o paraíso. *Folha de São Paulo*, p. 1-3, 25 set. 1994.

_____. A cidadania faz história. *Folha de São Paulo*, p. 1-3, 25 dez.1994a.

_____. *A alma da fome é política*. Disponível em:
<<http://www.aids.gov.br/betinho/betinho.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2008.

SOUZA, M. S. A. A representação da questão social no Programa Comunidade Solidária. In: SILVA E SILVA, M. O. (Coord.) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001, cap. 4, p. 93-110.

- SPALDING, R. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. In: *Estudios Sociológicos III*, n. 8, 1985.
- SPOSATI, A. (Org.) *Renda mínima e a crise mundial, saída ou agravamento?*. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução na consciência da cidadania. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 55, p.09-38, 1997.
- _____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: *Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se*, n. 78, São Paulo: Cortez, p.171-179, jul. 2004.
- _____. Gestão Intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil. In: WERTHEIN, J.; JOVCHELOVITICH, M. *Pobreza e desigualdade no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2004a.
- SPRANDEL, M. A. *A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, NUAP/UFRJ, 2004 (Coleção Antropologia da Política: 27).
- STANDING, G. Conditional Cash Transfers: Why Targeting and Conditionalities Could Fail. *One Pager* 47, Dec. 2007.
- STAVENHAGEN, R. Cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión. Documento E/CN.4/2002/97, Washington, D. C., ECOSOC, 4 feb. 2002.
- _____. ITURRALDE, D. *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México: IIDH-III, 1990.
- STEIN, R .H. *As políticas de transferência de renda na Europa e América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?*. Tese. UNB/ICS/CEPPAC, 2005.
- STIGLER, T. *Production and development theories 1870-1975*. New York: McMillan, 1946.
- STONE, D. *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York/London: W.W. Norton and Company, 2002.
- STUART MILL, J. *On liberty*. Harmondsworth: Penguin Books, 1974. (1859)
- SUNKEL, G. El papel de la familia em la protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*, n. 120. Santiago de Chile: UNDP/CEPAL, abr. 2006.
- SUPLICY, E. *Renda de cidadania. A saída é pela porta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Cortez, 2002.

_____. *Cartilha do Programa de Garantia de Renda Mínima*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <www.senadofederal/eduardosuplicy/>. Acesso em 02 de maio de 2007.

SZÉKELY, M. *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*. Oxford: Macmillan y St Antony's Series, 1998.

TAKAGI, M. et al. (Org.). *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

_____. SILVA, J. G. da; DEL GROSSI, M. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas, SP, IE/Unicamp. (Texto para discussão 101, 2001).

TAVARES, M. C. Sobre o documento Política Econômica e Reformas Estruturais. In: Athias, G. Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci. *Folha de São Paulo*, 21 abr. 2003.

TAYLOR, C. et al. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE, 1993.

TELLES, V. S. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP/Editora 34, 2001.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização subsídios para o debate. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, IPEA, 7 ago. 2003.

THOMAS, V. O peso da assistência aos pobres. *O Globo*, 10 mar. 2005.

TITMUS, R. M. *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin, 1958.

_____. *Social Policy: an Introduction*. London: Allen & Unwin, 1974.

TOBIN, J. On the economics status of the negro. *Daedalus* 94 (4), p. 878-98, Fall, 1965,

TOHARIA CORTES, J. J. Contrato Social. In: *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1987, p. 262-263.

TOMLIN, R. et. al. Discourse Semantics. In: VAN DIJK, T. (Ed.). *Discourse as structure and process*. Discourse studies: a multidisciplinary introduction. v. 1. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 1997, p. 63-111.

TORRES CISNEROS, G. Sistema de cargos y cosmovisión. Notas sobre los mixes de Oaxaca. México Indígena, *Nueva época*, vol.1, 3, p.13-20, dic. 2002.

TREJO, G.; JONES, C. *Contra la pobreza*. Por una estrategia de política social. México: Cal y Arena, 1993.

TROUILLOT, M. R. The anthropology of the State in the age of globalization. *Current Anthropology* 42 (1) 125-38.

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD). *Igualdade de gênero, La lucha por la justicia en un mundo desigual*. UNRISD/GPR/06/01, Francia, 2006.

UNITED NATIONS. Resolution Adopted by the General Assembly on the report of the Second Committee (A/50/617/Add.6) - Women in development 9 February 1996, Fiftieth session, Agenda item 95 (f), General Assembly A/RES/50/104. New York: United Nations, 1996.

_____. Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Ad Hoc Committee of the Whole of the Twenty-third Special Session of the General Assembly (A/S-23/10/Rev.1). Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action. A/RES/S-23/3, 16 November 2000, Twenty-third special session, Agenda item 10, 00-65205. New York: United Nations, 2000.

_____. Resources mobilization and enabling environment for poverty eradication in the context of the implementation of the Program m e of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010. Commission on the Status of Women, Follow -up to Economic and Social Council resolutions and decisions - Note by the Secretariat. E/CN.6/2004/CRP.6, 22 December 2003, 03-67506 (E). New York: United Nations, 2003.

_____. *The Inequality Predicament*. Report on the World Social Situation 2005. New York: United Nations, 2005. Disponível em: <www.un.org>. Acesso em 03 de setembro de 2008.

URANI, A. Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate. In: LOBATO, A. L. (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília, DF: IPEA, 1998.

VALENCIA, E. (Coord.). *Crisis económica, pobreza y política social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, ITESO, IDEO, 1995.

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. *Revista de Nutrição da Puccamp*, 10(1), p. 20-36. 1997.

_____. et al. *Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida: a luta e suas perspectivas*. *Revista Município & Saúde*, 2, p. 15-25, 1993

VAN DIJK, T. *Discourse as structure and process*. London: Sage Publications, 1997.

VAN PARIJS, P. *Real Freedom for all: what (if anything) can justify capitalism?*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

_____. Renda de Cidadania: vontade e sabedoria do Brasil. Disponível em: <www.senado.gov.br/eduardosuplicy/>. Acesso em 04 de junho de 2007.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. A eficiência da renda básica. *Folha de São Paulo*, 03 jan. 2004. Disponível em: <www.senado.gov.br/eduardosuplicy/>. Acesso em 04 de junho de 2007.

_____. *As transferências de renda e o nível de emprego*. *Folha de São Paulo*, 16/07/2004a. Disponível em: <www.senado.gov.br/eduardosuplicy/>. Acesso em 04 de junho de 2007.

_____. Tendências/Debates - Em Busca da Justiça Social. *Folha de São Paulo*, 24/12/2005. Disponível em: <www.senado.gov.br/eduardosuplicy/>. Acesso em 04 de junho de 2007.

_____. *Renda Básica de Cidadania. Argumentos Éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. *As políticas sociais e o crescimento*. *Folha de São Paulo*, 28 jan. 2007.

_____. Cartilha Programa de Garantia de Renda Mínima Disponível em: <http://www.senado.gov.br/eduardosuplicy/Programa/programa_portugues.asp>. Acesso em 04 de junho de 2007a.

_____. Uma experiência pioneira de renda básica. *Jornal do Brasil*, 01 abr. 2008. Disponível em: <www.senado.gov.br/eduardosuplicy/>. Acesso em 04 de junho de 2007.

VASCONCELOS, F. A. G. de: Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da ação da Cidadania contra a fome, a Miséria e pela Vida. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, vol. 11(2): 259-77, maio/ago. 2004.

VELLOSO, R. Cobertor curto: despesa corrente cresce R\$ 30 bi no governo Lula. *Folha de São Paulo*, 13 fev. 2005.

VIANA, A.L.D.; LEVCOVITZ, E. Proteção Social: Introduzindo o debate. In: VIANA, A. L. D., ELIAS, P. E. M.; IBÁÑEZ, N. *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

VILLARREAL, R. *Liberalismo social y reforma del Estado*. México en la era del capitalismo posmoderno. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VILLATORO, P. CCT's in Latin América: Human Capital accumulation and poverty reduction. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. N. 15, Aug. 2008.

_____. Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias, algunas reflexiones. In: ARRIAGADA, I. (Ed.) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Serie de Seminarios y Conferencias n. 46, Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

WARD, H. The Rational Choice Theory. In: MARSH, D.; STOKER, G. *Theory and methods in Political Science*. New York: St. Martins Press, 1995.

- WARD, P. Políticas de bienestar social en México, 1970-1989. México: Nueva Imagen. Warman, A. (Comp.), *La política social en México, 1989-1994. Colección: Una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- WARMAN, A. *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: FCE, 2003.
- WEBER, M. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 1992.
- _____. The social psychology of world religions. In: GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. (Ed.). *From Max Weber: essays in sociology*. 7a. ed. London: Routledge e Kegan Paul Ltda., 1970, p. 267-301.
- WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. (Org.) *Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2004.
- WILDAVSKI, A. *Speaking truth to power*. Boston: Little Brown, 1979.
- _____. *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1987.
- WILENSKI, H. *The Welfare State and equality*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- WILKIE, J. *La revolución mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- WINCH, P. *The idea of Social Science and its relation to Philosophy*. New York: Humanities, 1958.
- WODON, Q. et al. Mexico's PROGRESA: innovative targeting, gender focus and impact on social welfare. *En Breve*, n. 17, World Bank, enero 2003.
- WOLF, E. *The Closed Corporate Peasant Society in Java and Mesoamerica*. Middlessex: Penguin Books, 1955.
- _____. Aspects of group relations in a complex society. In: SHANIN, T. (Org.). *Peasants and Peasant Societies*. Middlessex: Penguin Books, 1959.
- _____. *Envisioning Power: ideologies of dominance and crisis*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- _____. *Pathways of power: building an anthropology of the modern world*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- WORLD BANK. *World Development Report 1978*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 1978.
- _____. *World Development Report 1990*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 1990.

_____. *World Development Report 2001*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2001.

WRIGHT, M. Policy community, policy network and comparative industrial policies. *Political Studies*, 36, p. 593-612, 1993.

YANES, P.; CISNEROS, E. Hacia el reconocimiento del derecho indígena en Instituto Nacional Indigenista. *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*. Primer informe. México: INI-PNUD, 2000, p. 419-452.

YANG, Shu-Yuan. Imagining the state: an ethnographic study. *Ethnography*. vol. 6, (4): 487-516, SAGE Publications, 2005.

YANOW, D. *How does a policy mean?* Interpreting policy and organizational actions. Washington, D.C: Georgetown University Press, 1996.

YASCHINE, I.; DÁVILA, L. Why, when and how should beneficiaries leave a CCT Programme?. In: International Poverty Centre. Cash Transfers. Lessons from Africa and Latin America. *Poverty in Focus*. N. 15, Aug. 2008.

YAZBEK, M. C e PAZ, R. Serviços e Entidades de Assistência Social: Conceitos e Definições. *Relatório Final de Consultoria ao MDS*. IEE/PUC-SP, 2003.

_____. Prefácio. In: SILVA, M. O. S. (Coord.) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 7-10.

YENGAR, S. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: Chicago University Press, 1991.

ZEPEDA, E. Latin America's Progress on Gender Equality: Poor Women Workers Are Still Left Behind. *One Pager* 49, Feb. 2008.

_____. Transferências Condicionadas de Renda (TCR) Reduzem a Pobreza?. *One Pager* 21, abr. 2008a.

ZOLLA, C.; ZOLLA MÁRQUEZ, E. *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. Disponível em: <<http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/ficha.html>>. Acesso em 25 de julho de 2008.

ZORRILLA, S. *Cincuenta años de política social en México, De Cárdenas a Miguel de la Madrid*. México: Limusa, 1988.

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

Esta entrevista faz parte da primeira etapa da pesquisa para elaboração de tese de doutorado em Ciências Sociais no âmbito do programa de pós-graduação do CEPPAC/UnB.

O objetivo é coletar informações sobre o processo de políticas públicas na área de combate à pobreza, com base na formulação e implementação do Programa Bolsa Família.

Na segunda etapa da pesquisa serão coletadas informações similares sobre o Programa Oportunidades, do governo mexicano, uma vez que a tese tem como foco as Américas.

As perguntas tratam de três grandes temas: proteção social, processo de políticas públicas e pobreza no Brasil. A referência para a elaboração das perguntas foi a Administração Pública Federal.

A duração da entrevista é de aproximadamente 1 hora.

A entrevista será gravada, caso não haja objeção.

Tópico 1: Proteção social no Brasil

1. Na sua opinião, há consenso sobre os bens e serviços que o Estado deve oferecer às camadas mais pobres da população e sobre o nível de investimento de recursos públicos para esta finalidade? Que atores vocalizam mais fortemente suas opiniões sobre este tema?

2. Que modelo de proteção social predomina atualmente no Brasil? Como diferentes modalidades de política convivem – seguro social, políticas de assistência, programas de transferência de renda condicionada etc?

3. Na sua opinião, as políticas de combate à pobreza devem atender prioritariamente aos que mais precisam ou ser voltadas a todos os precisam – ou seja, aos pobres e extremamente pobres? O que você acha que está acontecendo atualmente no Brasil?

4. Na sua opinião, quais são os objetivos prioritários dos programas de transferência de renda condicionada?

Tópico 2: Processo de políticas públicas na Administração Pública Federal

1. Como a unificação dos programas de transferência de renda entrou na agenda do Governo, em 2003?

(Para os entrevistados que participaram do processo de formulação)

1a. Como você classificaria os atores que participaram da formulação do Bolsa Família? Eles se diferenciavam mais em função de sua origem, posição institucional, interesses, ou visões sobre estratificação social, pobreza e modelos de proteção social?

(Para os entrevistados envolvidos apenas na implementação do programa)

2. Na sua opinião, que fatores pesaram mais na definição do desenho do Bolsa Família: demandas e expectativas da sociedade, prioridades políticas, contexto institucional, desempenho de atores políticos e burocráticos, constrangimentos operacionais e orçamentários, correlação de forças entre atores com interesses diversos, influência dos organismos internacionais ou visões distintas sobre estratificação social, pobreza e modelos de proteção social?

(Para os entrevistados que participaram do processo de formulação)

3. Quais eram seus objetivos como participante do processo de formulação do Bolsa Família? O que você considerava fundamental incluir no desenho do programa?

(Para os entrevistados envolvidos apenas na implementação do programa)

4. Qual é a sua visão sobre o desenho atual do Programa Bolsa Família (objetivos, público-alvo, benefício e condicionalidades, estratégia de implementação, fiscalização e controle social)? Que aspectos do programa precisariam ser ajustados?

5. Você acha que as características básicas do programa têm mudado ao longo do tempo? Em caso afirmativo, que fatores tiveram maior peso nessas mudanças: mudanças institucionais, pressões da opinião pública, da mídia e de movimentos sociais etc.?

6. Pensando no caso do Bolsa Família, como você caracterizaria o processo de políticas públicas na Administração Pública Federal? Que imagem se aproxima mais da realidade: uma sequência de decisões “racionais” ou um processo de interação social do qual participam atores com diferentes visões de mundo?

7. Você acredita que existem *comunidades de pensamento* na Administração Pública Federal sobre temas relativos às políticas de combate à pobreza? Em caso afirmativo, elas seriam capazes de influenciar o processo de políticas públicas?

Tópico 3: Pobreza e extrema pobreza no Brasil

1. Considerando o critério renda, onde você traçaria a fronteira entre pobres e não-pobres no Brasil, tendo em vista o rendimento mensal domiciliar per capita ou o rendimento domiciliar?

2. Na sua opinião, as diferentes estimativas sobre o tamanho da pobreza e da extrema pobreza no Brasil – consequência de não haver uma linha oficial de pobreza – dificultam o desenho das políticas de combate à pobreza?

3. Que tipo de linha de pobreza seria mais adequada ao caso brasileiro (renda per capita mediana, renda familiar per capita relativa ao salário mínimo, renda domiciliar etc.)? A linha de pobreza deve ser nacional ou regional? Deve-se substituir a renda declarada por um índice multidimensional de pobreza?

4. A renda declarada é um bom critério de elegibilidade para políticas de combate à pobreza? E para o dimensionamento da pobreza no Brasil?

5. A pobreza e extrema pobreza costumam ser definidas como graus de insuficiência de renda. Você concorda com esta definição? As duas situações sociais são qualitativa ou quantitativamente distintas?

6. Qual é a visão dos extremamente pobres sobre os pobres (e vice-versa)? Você acredita que esses segmentos se veem como iguais ou como diferentes?

7. Na sua opinião, as atuais políticas de combate à pobreza são adequadas ao perfil do pobre brasileiro?

Anexo B – Legislação do Programa Bolsa Família

Leis

Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008

Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nº. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007

Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências. Convertida na Lei nº 6.135, de 10 de junho de 2008.

Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003

Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências (convertida na Lei nº 10.836, de 09/01/2004).

Decretos

Decreto nº 6.491, de 26 de junho de 2008

Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008,

Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Decreto nº 6.157, de 16 de julho de 2007,

Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007

Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006

Atualiza os valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família.

Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004

Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001

Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Portarias

Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008

Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

Portaria nº 341, de 07 de outubro de 2008

Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família.

Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008

Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família; revoga a Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.

Portaria nº 240, de 10 de julho de 2008

Altera a Portaria GM/MDS nº 87, de 12 de março de 2008.

Portaria nº 220, de 25 de junho de 2008

Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família - PBF e do

Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa - IGD.

Portaria nº 87, de 12 de março de 2008

Autoriza a realização do Segundo Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, aprova o seu edital e institui o Observatório de Boas Práticas de Gestão do Programa Bolsa Família.

Portaria nº 76, de 07 de março de 2008

Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos estados ao Programa Família e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e para o apoio à gestão estadual desses programas.

Portaria nº 66, de 04 de março de 2008

Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família - PBF do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

Portaria nº 416, de 14 de novembro de 2007

Altera os arts 1º e 2º, caput e § 2º da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

Portaria nº 351, de 03 de outubro de 2007

Dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e dá outras providências.

Portaria nº 350, de 03 de outubro de 2007

Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único.

Portaria nº 287, de 07 de agosto de 2007

Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

Portaria nº 176, de 18 de maio de 2007

Altera a Portaria nº 532, de 3 de novembro de 2005, para definir novas regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família.

Portaria nº 40, de 25 de janeiro de 2007

Altera portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.

Portaria nº 380, de 12 de Dezembro de 2006

Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

Portaria nº 256, de 18 de Julho de 2006

Altera dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.

Portaria GM/MDS nº 232, de 29 de junho de 2006

Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006

Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.

Portaria GM/MDS nº 68, de 08 de março de 2006

Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.

Portaria GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005

Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelece critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005

Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005

Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005

Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

Portaria GM/MDS nº 532, de 3 de novembro de 2005

Define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes.

Portaria GM/MDS nº 454, de 6 de setembro de 2005

Altera os artigos 6º, 7º e 8º, modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.

Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005

Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.

Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005

Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.

Portaria GM/MDS nº 737, de 15 de dezembro de 2004

Regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do Programa Bolsa Família.

Portaria GM/MDS nº 660, de 11 de novembro de 2004

Autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social do Programa Bolsa Família.

Portaria GM/MS nº 2.246, de 18 de outubro de 2004

Institui e divulga orientações básicas para Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, em todo território nacional.

Portaria SENARC/MDS nº 1, de 3 de setembro de 2004

Disciplina as ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar as atividades de fiscalização, acompanhamento e controle da execução e gestão local de programas municipais e estaduais, apoiados financeiramente pela União, do Programa Bolsa Família.

Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004

Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004

Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes.

Instruções Operacionais

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 28, de 13 de fevereiro de 2009

Divulga aos municípios informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral dos domicílios no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico), para implantação da revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 27, de 22 de janeiro de 2009

Divulga aos municípios orientações sobre a utilização do Sistema de Atendimento e Solicitação de Formulários (Sasf).

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 26, de 17 de dezembro de 2008

Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com registros de descumprimento de condicionalidades.

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 25, de 05 de setembro de 2008

Divulga aos municípios orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar, e procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício.

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 24 (reeditada em 17 de setembro de 2008)

Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da comparação das informações do CadÚnico com as da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 23, de 31 de julho de 2008 (reeditada em 19 de janeiro de 2009)

Divulga aos municípios orientações para a substituição de Prefeito, Prefeitura, Gestor Municipal e de Instância de Controle Social (ICS) do PBF, e procedimentos para alteração de seus dados cadastrais, bem como os procedimentos para o Acesso Sistema de Gestão Integrada (SGI).

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 22, de 25 de julho de 2008

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para acesso à Central de Sistemas da Senarc.

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 21, de 29 de fevereiro de 2008

(Reeditada) Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional Senarc/MDS nº 20, de 14 de dezembro de 2007

Divulga aos municípios orientações sobre o preenchimento das informações referentes aos novos campos constantes na versão 6.0.5 do Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do CadÚnico.

Instrução Operacional Conjunta Senarc/MDS – Secad/MEC nº 01, de 15 de agosto de 2007

Divulga aos gestores municipais do Programa Bolsa Família procedimentos para encaminhamento dos inscritos no CadÚnico às ações de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado.

Instrução Operacional nº 19, de 1º de agosto de 2007 (revisada)

Divulga os procedimentos e as orientações para a correta utilização do arquivo denominado "Base CAIXA", disponibilizado aos municípios para importação pelo aplicativo *off-line*, no caso de perda total ou parcial de sua base local.

Instrução Operacional Conjunta Senarc-SNAS/MDS nº 02, de 31 de julho de 2007

Divulga procedimentos operacionais para o cadastramento de idosos com 60 anos ou mais, com renda individual mensal igual ou inferior a 2 salários mínimos e sem meios de comprovação de renda, para emissão da Carteira do Idoso.

Instrução Operacional nº 18, de 15 de maio de 2007

Divulga auditoria realizada por meio da comparação entre as bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego, e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional nº 17, de 16 de abril de 2007

Divulga procedimentos operacionais para o Cadastramento de estudantes de 9 anos, do ensino fundamental, no Cadastro Único de Programas Sociais.

Instrução Operacional nº 16, de 11 de janeiro de 2007, reeditada em 26 de fevereiro de 2007.

Divulga procedimentos operacionais para a concessão do desconto da tarifa social de energia elétrica para unidades domiciliares com consumo médio mensal situado entre 80kWh e 220 kWh (ou o limite regional).

Instrução Operacional nº 15, de 13 de dezembro de 2006

Divulga aos Estados e Municípios orientações sobre os procedimentos para credenciamento de usuários ao Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 01, de 14 de março de 2006

Divulga aos municípios orientações sobre operacionalização da integração entre o Programa Bolsa família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 14, de 10 de agosto de 2006

Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13, de 20 de abril de 2006

Divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueio dos benefícios dos Programas Remanescentes com base no CADBES e orienta as Prefeituras acerca da complementação dos dados e do desbloqueio dos benefícios.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 12, de 3 de fevereiro de 2006

Divulga aos municípios orientações sobre a repercussão automática de alterações cadastrais do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no Sistema de Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 11, de 22 de novembro de 2005

Divulga auditoria realizada sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal e sua repercussão sobre os benefícios dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 10, de 31 de agosto de 2005

Divulga orientações e procedimentos operacionais aos municípios e esclarece sobre procedimentos utilizados pelo Governo Federal para marcação de domicílios ativos e inativos no Cadastro Único.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9, de 05 de agosto de 2005

Divulga instruções sobre os procedimentos operacionais necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas

Sociais; orienta os gestores e técnicos sobre a designação do gestor municipal do Bolsa Família e a formalização da Instância de Controle Social do Programa, e especifica a documentação a ser anexada para fins de comprovação das medidas adotadas.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 8, de 20 de junho de 2005

Divulga auditoria realizada sobre as folhas de pagamento dos programas de transferência de renda do Governo Federal, assim como orientação aos municípios para tratamento de casos de multiplicidade cadastral.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20 de maio de 2005

Divulga aos municípios instruções sobre procedimentos operacionais para o tratamento de eventuais inconsistências nos dados do Cadastro Único; publica os novos critérios de validação dos registros desse cadastro, e define orientações para análise e validação dos resultados da comparação dos dados de renda do Cadastro Único com os da Relação Anual de Informações Sociais de 2003.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5, de 15 de fevereiro de 2005

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para importação de base cadastral do Cadastro Único.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 4, de 14 de fevereiro de 2005

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.

Instrução Operacional SENARC/MDS nº 1, de 19 de maio de 2004

Divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral.