

Bolsa Família e *Progres-Oportunidades-Prospera*: reformas consensuais?

Carla Tomazini, Universidade de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, França

O *Progres-Oportunidades-Prospera*¹ no México e o Bolsa Escola-Bolsa Família no Brasil foram os pioneiros em programas de transferências condicionadas de renda (PTC) na América Latina e continuam sendo os dois maiores e mais bem conhecidos programas de assistência social na região.

Sua emergência foi influenciada pelas críticas de atores reformistas a respeito das ineficiências e distorções de programas de assistência social anteriores. As críticas enfatizaram a necessidade de eliminar algumas práticas clientelistas na luta contra a pobreza – especialmente o “primeiro damismo”² – e escândalos políticos envolvendo programas de assistência social.

Apesar do fato de PTCs serem um consenso na região, implementados tanto por governos mais à esquerda ou à direita, variações em seu desenho refletem diferentes concepções a respeito de seu propósito. Esse consenso é também ambíguo, uma vez que os objetivos e as metas de tais políticas podem variar, especialmente no que se refere a tensões potenciais entre objetivos de longo prazo, como acúmulo de capital humano, e o objetivo de curto prazo de alívio imediato da pobreza.

Para além desse consenso aparente e discussões estéreis sobre a paternidade dos programas, é importante entender como esses programas surgiram e em qual conjunto de ideias foram embasados. Desde os anos de 1990, vários atores esforçaram-se em influenciar seu desenho. Em contraste com grande parte da literatura sobre a difusão de PTCs na região, que se concentra apenas nas dimensões exógenas e na disseminação transnacional, qualquer estudo sobre os PTCs do Brasil e do México deveria destacar a endogeneidade do processo de construção da institucionalidade.

Tais visões distintas podem ser classificadas, em linhas gerais, em três grupos, com posições similares sobre o uso cada vez maior de transferências de renda, mas defendendo fins e soluções de projetos distintos. O principal grupo ativista defende que a promoção do capital humano deveria determinar o desenvolvimento e a implementação dos PTCs. Defendem o fortalecimento das condicionalidades ligadas à saúde e educação, priorizando a redução da pobreza a longo prazo, uma abordagem que se fundamenta na ideia de que crianças mais saudáveis e mais educadas terão melhores oportunidades de trabalho no futuro.

O segundo grupo propõe transferências não condicionadas de renda e, se possível, uma renda básica universal. Defendem o ponto de vista de que a pobreza pode ser combatida apenas por meio da garantia do direito a uma renda básica, independentemente da renda atual e patrimônio das pessoas. No Brasil, tal coligação considera o Bolsa Família um primeiro passo nesse sentido. Na Cidade do México, essa coligação conseguiu implementar em 2003 um programa não contributivo não condicionado a recursos que é essencialmente uma pensão alimentar (*Pension Alimentaria Ciudadana de Adultos Mayores*), cujo propósito era fazer frente ao PTC mexicano na universalidade e não condicionalidade dos benefícios de assistência social.

Finalmente, o terceiro grupo defende a segurança alimentar e nutricional. Nessa visão, as transferências de renda deveriam ser aliadas ao melhor acesso a alimentos produzidos localmente, que, por sua vez, estimularia as economias locais. Desenvolvido principalmente no Brasil, o grupo pró-segurança alimentar também defende a participação e a mobilização da sociedade civil na luta contra a pobreza e a fome. Durante a fase de projeto do Bolsa Família, o grupo apoiou a inclusão de vários elementos do programa anterior, Fome Zero e do Cartão Alimentação, um programa de transferência de renda limitado à região semiárida do país, cujas transferências deveriam ser gastas em alimentos de mercados e lojas locais.



Tomazini (2017) sugere que essas coalizões ativistas são essenciais para se entender como as diferentes reformas que ocorreram em contextos institucionais variados e por meio de mecanismos distintos levaram a resultados similares: o desenvolvimento de PTCs de grande escala. Duas formas de mudanças graduais e transformativas foram encontradas em PTCs no Brasil e no México: “estratificação” e “deslocamento”, respectivamente, de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). No Brasil, o Bolsa Família foi construído pela *estratificação* de vários programas preexistentes, inicialmente em âmbito municipal e estadual e depois em âmbito federal, envolvendo vários ministérios. No México, o processo de mudança e consolidação dos PTCs ocorreu como uma completa guinada institucional, de programas gerais de subsídio para programas de transferência de renda, com a remoção gradual das regras existentes do Pronasol – um programa de combate à pobreza – e subsídios de alimentos.

As coalizões adotaram estratégias diferentes dependendo do contexto. No México, havia competição entre defensores das novas políticas (especialmente o grupo “pró-capital humano”) e defensores das velhas instituições, que perdurou até a metade do governo de Ernesto Zedillo. Agentes de mudança desse grupo no México adotaram uma estratégia de insurreição: ativamente mobilizando-se contra instituições e legislações existentes. Alguns anos depois, a coalizão mudou algumas regras do *Oportunidades* para atender às necessidades dos idosos, distanciando-se em alguma medida das intenções dos idealizadores originais do programa, mas ainda mantendo as características de sua matriz cognitiva. No Brasil, o paradigma dominante de capital humano agiu de forma subversiva, encorajando as políticas de transferências condicionadas de renda em âmbito subnacional e trazendo mudanças ao passo que evoluções políticas da periferia transitaram para o âmbito nacional. Embora a coalizão pró-capital humano tenha se juntado a outros atores que buscam reformas similares, ela forneceu uma forte racionalidade ideológica para esse processo, sobrepondo-se a ideias de incondicionalidade e segurança alimentar. Apesar de ter menos influência nos subsistemas de transferência condicionada de renda, atores de outras coalizões (pró-renda incondicional e pró-segurança alimentar) agem de maneira desafiadora ou interdependente-simbiótica em sua luta para permanecerem relevantes.

Referências:

TOMAZINI, Carla. “Beyond consensus: ideas and advocacy coalitions around cash transfer programs in Brazil and Mexico”. *Critical Policy Studies*, 2017. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19460171.2017.1352529>>. Acesso em: 12 set. 2017.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Notas:

1. Inicialmente como *Progres*a e depois como *Oportunidades*, o programa foi renomeado para *Prospera* em 2014.

2. Um termo utilizado para descrever a prática de políticas de assistência social lideradas por mulheres de presidentes, governadores e/ou prefeitos.