

O PROGRESA como Resposta à Crise de 1994

por Fernando Cortés e Rosa María Rubalcava, Colegio de Mexico

Em dezembro de 1994, o México passou por uma profunda crise econômica, que fez com que a pobreza atingisse o nível mais alto em 20 anos. Entre 1994 e 1996, a pobreza alimentar aumentou, como porcentagem da população, de 21,4 a 37,4 e a pobreza patrimonial aumentou de 52,4 a 69,0.

O governo que assumiu o poder no início de dezembro de 1994 adotou uma série de medidas para proteger as pessoas mais pobres do país. Entre elas, destaca-se, em 1995, o início de um programa piloto em Campeche, chamado Programa de Alimentação, Saúde e Educação (PASE).

Como observam Cortés e Rubalcava (2012), os resultados da fase piloto do PASE foram insatisfatórios e o Secretário Técnico do grupo de trabalho do Gabinete de Desenvolvimento Social (GDS) do presidente Zedillo solicitou a colaboração do CONAPO.¹ A revisão da experiência do PASE, realizada pelo CONAPO, destacou, entre as possíveis falhas: que o município, como unidade territorial, era extenso demais; que a intenção era beneficiar as famílias, mas selecionou-se pessoas a partir das listagens de beneficiários do Liconsa e do Diconsa, programas de subsídio ao leite e produtos alimentícios básicos considerados regressivos do ponto de vista distributivo; o apoio dava-se na forma de dinheiro depositado em cartões de débito porém, as comunidades mais pobres não tinham caixas eletrônicos de autoatendimento; pretendia-se que os serviços de saúde fossem adquiridos em mercados que simplesmente não existiam em áreas marginais; e a falta de uma concepção sociodemográfica das famílias.

Os trabalhos que levariam à apresentação formal do desenho do Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA), em 6 de agosto de 1997, solicitaram a profissionais de antropologia, medicina, demografia, economia, estatística, geografia, matemática e sociologia, entre outros, que reunissem os mais recentes resultados de pesquisas empíricas nas várias áreas disciplinares, para subsidiar a concepção do programa.

Desde o fim dos anos sessenta, o México vinha destacando o papel desempenhado pelas estratégias de sobrevivência da população pobre, especialmente o uso do trabalho doméstico, incluindo crianças. Também foi relatada, algumas vezes, a diferença de gênero no abandono escolar. Além disso, o CONAPO analisou os determinantes da taxa de fecundidade, calculou os índices de marginalidade por região, com base no Censo de 1990, georreferenciou escolas e centros de saúde para implantação no território e gerou mapas para ter uma ideia da acessibilidade das comunidades, em termos de topografia e qualidade das estradas.

Os resultados do trabalho realizado tinham a vantagem de beneficiarem-se de especialistas de várias disciplinas científicas, que usaram o conhecimento acumulado em 40 anos de pesquisas demográfica no México, contrastando fortemente com a predominância de profissionais de apenas uma ou duas disciplinas em cada Secretaria e o decorrente efeito limitador sobre os programas sociais propostos por cada agência.

Foi criado um Gabinete Social Ampliado, para discutir não só o andamento dos trabalhos realizados, mas também para ser um espaço onde eram confrontadas, política e ideologicamente, as ideias dos novos gestores da política social que privilegiavam o papel do mercado na política social e os servidores públicos tradicionais, que defendiam que as ações deviam permanecer nas mãos do Estado.



Exagerando um pouco as duas posições, pode-se dizer que uma das correntes propunha distribuir dinheiro para os beneficiários (como em Campeche, com o PASE) e cada consumidor decidiria, soberanamente, como utilizá-lo; a outra corrente pregava que o Estado deveria fornecer os bens e serviços necessitados pela população. No caso da educação, por exemplo, a primeira dessas vertentes seria a favor das transferências monetárias, enquanto que, de acordo com a segunda, o Estado forneceria uniformes, livros e material escolar. A julgar pelos resultados, essas discussões resultaram em soluções de compromisso; concedem-se benefícios em dinheiro, diferenciados por gênero, mas a Secretaria de Educação Pública presta o serviço. O PROGRESA (atualmente, o OPORTUNIDADES) presta apoio alimentar em dinheiro; no entanto, o estado distribui um complemento alimentar enriquecido com vitaminas e micronutrientes para crianças menores de dois anos e a Secretaria de Saúde é responsável pelas ações preventivas e serviços médicos prestados à comunidade.

Por fim, a análise do surgimento do PROGRESA traz à tona a complexidade “da realidade”, que resiste a submeter-se às divisões disciplinares, que pretendem reger sua evolução a partir de suas perspectivas isoladas. Este caso mostra que a construção do programa incluiu várias teorias, abordagens, métodos e técnicas de pesquisa. A partir deste ponto de vista, o Gabinete de Desenvolvimento Social foi multidisciplinar.² Contudo os atores, estando dentro de uma burocracia, dispõem de níveis desiguais de recursos e de poder, o que também influencia as soluções oferecidas para os diversos problemas que surgem em um empreendimento deste porte e que, muitas vezes, permanecem ocultos quando se formaliza do Programa.

Referência:

Cortés, F. & Rubalcava, R. M. (2012) El Progresas como respuesta a la crisis de 1994. In González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (Coords.), 2012, Pobreza, transferencias condicionadas y Sociedad, México, D.F.: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

Notas:

1. Nos referimos à equipe técnica e de pesquisa que integra a Secretaria Geral do *Conselho Nacional Populacional* porém, para fins de brevidade, utilizaremos os termos “CONAPO” ou “Conselho”, neste artigo.
2. Como observado, o GDS lançou mão de várias disciplinas das ciências sociais, mas também tinha lacunas claras como, por exemplo, “O que sabemos sobre as consequências psicológicas que podem levar a população beneficiária a se submeter a um regime de transferências condicionadas?” ou “Quais são as relações entre a ecologia e a pobreza?” “É correto afirmar que os pobres tendem a poluir mais do que os não-pobres?” ou “Por que não adicionar a proteção do meio ambiente às condições de transferência?”