



Educação, Pobreza e Programas de Transferência de Renda: A Implementação do Programa *Oportunidades* no México

Breynner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto
Brasil



Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Universidade Federal de Minas Gerais
Brasil

Citação: Oliveira, B. R., & Peixoto, M. C. L. (2019). Educação, pobreza e programas de transferência de renda: A implementação do Programa Oportunidades no México. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(71). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.3385>

Resumo: Este artigo analisa a implementação do Programa Oportunidades no México a partir da perspectiva dos agentes de base vinculados a condicionalidade educacional. Ao adotar a abordagem *bottom up* para analisar a implementação, a formulação de Lipsky (1980) é o referencial que estrutura o estudo. Os profissionais da educação, os promotores comunitários e as representantes das titulares são os que correspondem à caracterização do autor nesse caso. Foram realizadas 47 entrevistas: nove com o corpo estratégico e gerencial nos níveis nacional e estadual; 38 com agentes locais (duas com profissionais da saúde; 14 com atores da escola, 10 com agentes vinculados ao acompanhamento das famílias e 12 com *vocales*). Os roteiros para as entrevistas foram adaptados conforme sua posição na hierarquia do programa, contemplando as categorias: desenho institucional e sua operação; percepções sobre o programa e o público-alvo;

impressões sobre a condicionalidade educacional e as exigências impostas aos agentes locais. Os dados revelam que a condicionalidade educacional mobilizou os agentes locais, apesar das dificuldades de cooperação institucional, das disputas políticas, das limitações orçamentárias, das oscilações na hierarquização das prioridades sociais e da tutela e dependência, evidenciando aspectos que estão diretamente ligados ao processo de formação do Estado e da sociedade mexicanos.

Palavras-chave: Programa de Transferência de Renda com condicionalidades; Programa Oportunidades; *street-level bureaucracy*; pobreza; inclusão social

Education, poverty and income transfer programs: The implementation of the *Oportunidades* Program in Mexico

Abstract: This article analyzes the implementation of the *Oportunidades* Program in Mexico based on the perspective of the local agents linked to the educational conditionality. By adopting the bottom up approach to analyzing implementation, Lipsky's (1980) formulation is the main reference for the study. Education professionals, community promoters and the representatives of the holders are those that correspond to the characterization of the author in this case. Forty-seven interviews were conducted: 9 with the strategic and managerial body at the national and state levels; 38 with local agents (2 with health professionals, 14 with school actors, 10 with agents linked to family support, and 12 with *vocales*.) The guidelines for the interviews were adapted according to their position in the hierarchy of the program and covered the following dimensions: institutional conditions and operation, perceptions about the program and its targets, impressions on the educational conditionality and the demands placed on local actors. Data show that budget constraints, oscillations in the hierarchy of social priorities and political control and dependence reveal aspects that are directly linked to the formation of the Mexican State and society.

Keywords: Income transfer programs with conditionalities; *Oportunidades* Program; Street-level bureaucracy; poverty; social inclusion

Educación, pobreza y programas de transferencia de ingresos: La implementación del Programa Oportunidades en México

Resumen: Este artículo analiza la implementación del Programa Oportunidades en México a partir de la perspectiva de los agentes de base vinculados a la condicionalidad educativa. Al adoptar el enfoque *bottom up* para analizar la implementación, la formulación de Lipsky (1980) es el referente que estructura el estudio. Los profesionales de la educación, los promotores comunitarios y las representantes de los titulares son los que corresponden a la caracterización del autor en ese caso. Se realizaron 47 entrevistas: nueve con el cuerpo estratégico y gerencial a nivel nacional y estatal; Con los agentes locales (dos con profesionales de la salud, 14 con actores de la escuela, 10 con agentes vinculados al acompañamiento de las familias y 12 con vocales. Los itinerarios para las entrevistas fueron adaptados según su posición en la jerarquía del programa, contemplando las categorías: diseño en el marco de la reforma agraria, en el marco de la reforma agraria y de la reforma agraria, de las limitaciones presupuestarias, de las oscilaciones en la jerarquización de las prioridades sociales y de la tutela y dependencia, evidenciando aspectos que están directamente ligados al proceso de formación del Estado y de la sociedad mexicanos.

Palabras-clave: Programa de Transferencia de Ingresos con condicionalidades; Programa Oportunidades; *street-level bureaucracy*; pobreza; inclusión social

Introdução

Criado em 2001 pelo governo federal do México a partir da experiência acumulada com os programas *Solidariedad* e *Progresá*, o programa *Oportunidades* foi uma política de garantia de renda mínima com condicionalidades (PTRC) voltada para a redução e o combate a pobreza no país. A existência de contrapartidas aumentava o vínculo das famílias ao programa, além de criar desincentivos à inércia dos beneficiários. Tais contrapartidas nas áreas de saúde e educação acionam uma complexa logística de provisão de bens e serviços sociais, envolvendo um grande número de agentes públicos que, na ponta, detém grande poder discricionário – aí incluídos os profissionais da educação, e que podem exercer papel decisivo na condução do programa em nível local. Em relação à condicionalidade educacional, PTRC articulavam-se com várias outras políticas, utilizando o aluno bolsista (e suas famílias) e a escola como elementos condicionantes do recebimento do recurso, ampliando seu caráter institucional no processo de implementação de políticas públicas.

Do ponto de vista dos agentes públicos que integram esses (e outros) espaços e que estavam envolvidos no processo de operacionalização do Programa *Oportunidades* junto aos cidadãos, pode-se afirmar que esses sujeitos desempenham uma grande variedade de funções, nem sempre diretamente ligadas às suas atividades específicas¹. Segundo Lipsky (1980), esses agentes detém algum poder discricionário e sofrem vários tipos de influências podendo, por isso, promover modificações no curso das ações e/ou resultados dos programas. Assim, ao tomar uma decisão, os agentes podem acabar criando novos meios de implementação da política ou, até mesmo, novos objetivos para o programa.

Para Hill (1997), isso significa que o processo de implementação de políticas públicas deve ser entendido como um conjunto de interações entre os agentes implementadores e os destinatários dessas ações. Esse processo possibilita mudanças e aprendizagem no campo das políticas públicas através dos valores e ideias individuais de cada agente, que, ao atuar, acaba gerando algumas transformações no programa.

É nessa linha de pensamento que Lipsky (1980) buscou desenvolver sua teoria, conhecida como *Street-level Bureaucracy*², que trata da atuação dos agentes públicos locais no processo de implementação, principalmente dos agentes implementadores ou agentes públicos de base. Tal conceito diz respeito aos *servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus empregos, e que têm critério substancial na execução de seus trabalhos*. Para o autor, os típicos burocratas de rua seriam aqueles empregados públicos que concedem o acesso a programas do governo e fornecem serviços dentro desses programas. Professores, policiais, profissionais da saúde, assistentes sociais são alguns dos exemplos clássicos descritos em suas pesquisas.

Em sua obra, Lipsky demonstra a importância do estudo desses agentes que, por serem fornecedores dos serviços e bens públicos, se tornam o foco da controvérsia política. Enquanto de um lado, são pressionados por seus *bureaus* para melhorar a efetividade, de outro, são pressionados por grupos de cidadãos para aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos. Para o autor, é por meio desses agentes que a sociedade tem acesso às políticas públicas e seus benefícios e é através deles que a população consegue se conectar com a administração pública. O agente de base (ou burocrata de rua, na tradução da expressão cunhada por Lipsky) é caracterizado como um *policy maker*, um realizador das políticas visto que é ele quem lida com a realidade da política.

¹ Professores, profissionais da educação e da saúde e promotores sociais são alguns dos atores que atuam nessa cadeia.

² Burocracia no nível da rua, em uma tradução literal da expressão cunhada por Lipsky (1980, p. 3).

Na visão de Lipsky, a discricionarietà é uma característica central e estrutural da atuação do agente de base na organização de uma política pública. Para ele, esses agentes produzem grande impacto sobre a implementação das políticas públicas devido à sua autonomia ao exercerem a implementação. Essa autonomia torna-se possível e até mesmo necessária, uma vez que os contextos em que os burocratas estão inseridos são muito complexos e cheios de peculiaridades, exigindo tratamento específico e não padronizado para cada um desses contextos. É por isso que uma mesma política aplicada em realidades diferentes pode produzir resultados distintos.

Em relação ao *Oportunidades*, a condicionalidade educacional vinculava, de alguma forma, todos os atores que integravam sua estrutura operativa, além de aproximá-los de outros agentes públicos externos a essa estrutura, que acabavam também envolvidos. No que se refere à implementação real, distinta da noção normativa e linear que parte das instâncias superiores sem se considerar o nível local, torna-se importante revelar as tensões, dificuldades e contradições existentes no trabalho cotidiano dos atores envolvidos com a operacionalização da política. Suas percepções, crenças e decisões informam como o processo de implementação efetivamente acontece, contribuindo para melhor compreensão do itinerário percorrido por essa política.

Nesse sentido, pretende-se neste artigo apresentar resultados de pesquisa realizada com o objetivo de analisar o processo de implementação do Programa *Oportunidades* a partir da perspectiva dos agentes de base, vinculados à condicionalidade educacional. A fim de estruturar essa discussão, este artigo está organizado em cinco sessões além da introdução e das considerações finais. Na primeira, breve contextualização sobre os PTRC é realizada sob a perspectiva do combate à pobreza e redução da desigualdade social na América Latina. A seção seguinte problematiza a evolução dos PTRC no país até a criação do *Oportunidades*. A apresentação do percurso metodológico adotado para a realização da pesquisa é o objeto da seção três. As principais características dos programas são apresentadas na quarta seção, destacando-se as condicionalidades nas áreas de saúde, educação e nutrição. Nas duas seções seguintes são analisados os resultados do estudo, enfatizando as dificuldades, contradições e limitações do programa a partir da condicionalidade educacional. O artigo se encerra com a elaboração de considerações conclusivas sobre a pesquisa.

Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades na América Latina: Estratégias para a Promoção da Inclusão e Redução da Pobreza

Os pobres da América Latina representavam, em 2015 37,9% do total da população, equivalente a quase 200 milhões de pessoas. Pouco mais de um terço (78 milhões de pessoas ou 13,5% dos habitantes da região) está abaixo da linha da extrema pobreza e é considerado indigente, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2015).

A pobreza, fruto da desigualdade e dos efeitos perversos da concentração de renda, é uma condição inaceitável. Para enfrentá-la, os governos podem lançar mão de políticas fiscais menos rígidas, incentivar a produção e o consumo, induzir a atividade econômica com gastos e investimentos públicos, estimular a geração de emprego, entre outras medidas. Na esfera social, diversas foram as ações colocadas em prática a fim de corrigir as assimetrias de renda originadas pelo mercado.

Nessa direção, o início da década de 1990 inaugurou um novo paradigma na promoção da inclusão da população mais vulnerável, a fim de assegurar a efetivação de direitos sociais com o reordenamento das políticas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade: os governos nacionais passaram a compreender que as ações de combate às assimetrias de renda deveriam ser articuladas e coordenadas com objetivos de longo prazo. Identificam-se, nessa época, diversos movimentos que partiam do poder público, nas esferas federal, estadual e municipal, no sentido de romper com o

círculo geracional de exclusão que historicamente se configurava para considerável parcela da população latino-americana.

Em linhas gerais, foi reconfigurado o papel do Estado como promotor de políticas sociais para os mais vulneráveis no curto prazo, traduzidas em programas de combate à pobreza e à desigualdade com claras motivações econômicas. Em outras palavras: a luta contra a pobreza e a desigualdade emergiu como uma das condições para o atingimento de padrões consistentes de crescimento econômico que se traduziram em aumento do nível de emprego, escolaridade, produtividade da mão de obra e expectativa de vida.

Dentre as ações colocadas em prática, destacaram-se os programas de transferência ou suplemento de renda para apoio financeiro aos mais pobres, os Programas de Transferência de Renda com Condiionalidades (PTRC), destoando daqueles que predominavam até então, largamente assentados em princípios assistencialistas de curto prazo. Ao contrário de tradições anteriores que privilegiavam a oferta de serviços de caráter majoritariamente assistencialista e/ou desarticulados entre si, os PTRC operam em rede pelo princípio de demanda subsidiada, realizado por transferências monetárias diretas às famílias com vistas a melhorar o consumo familiar e a facilitar o acesso das crianças e adolescentes aos serviços sociais básicos.

É nesse contexto que PTRC vinculados à frequência escolar têm sido implementados em diversos países da América Latina e Caribe, com o objetivo de reverter o ciclo geracional de exclusão e pobreza, considerado como um dos principais impedimentos para o crescimento econômico sustentável de longo prazo. Nessa perspectiva, essas políticas têm dois grandes objetivos: (1) no curto prazo, combinar estratégias para alívio imediato da pobreza e (2) no longo prazo, promover a elevação do capital humano dos participantes pela articulação de uma rede de proteção social que abrange o investimento em nutrição, saúde e educação.

Segundo Lavinas (1998, p. 9), essas políticas são “programas de governo que transferem recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, etc.”. Assim sendo, no que tange à questão da redistribuição da renda, podem ser uma saída eficiente para minimizar ou mesmo erradicar a grave situação de pobreza extrema enfrentada por vários países, porque, quando se confere renda mínima a uma parcela da população que se encontra abaixo da linha de pobreza, o *gap* de renda e miséria relativos entre ela e as que concentram mais riqueza é diminuído.

Programas de Transferência de Combate à Pobreza no México: *Solidariedad e Progres*a

A partir de 1988, sucederam-se grandes programas sociais que imprimiram novo perfil às políticas sociais mexicanas de enfrentamento da pobreza. As crises econômica e política da década de 1990 foram os pontos de inflexão nesse processo, período em que dois grandes programas de transferência de renda foram implementados: *Solidariedad* (1988-1994) e *Progres*a (1997-2000). O governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pode ser considerado o primeiro que implementou programas estruturados de combate à pobreza vinculados ao arcabouço político-institucional descrito na seção anterior, com um modelo de política social baseado na participação social.

O Programa *Solidariedad* (PS) foi criado a partir dos seguintes princípios norteadores, definidos por Sandoval (1993): maior efetividade das políticas econômicas no que se refere à eficiência do gasto público e, por conseguinte, ao orçamento social; elevação da produtividade da população atendida, especialmente a rural e a indígena; fortalecimento da capacidade organizativa da

população-alvo; inserção produtiva de mulheres e jovens e mobilização social pela corresponsabilidade dos sujeitos beneficiários.

Esse último ponto é um indicador da intencionalidade do PS. Ao mobilizar beneficiários, o governo pretendia fazer com que as comunidades locais tomassem suas próprias decisões, além de assumir as funções de controle, fiscalização e avaliação. A participação comunitária assegurava que a aplicação dos recursos orçamentários seria acompanhada, evitando-se a corrupção, o clientelismo e a ineficiência. Ao firmar convênios com os estados e municípios, as decisões eram distribuídas entre os diversos níveis de gestão com vistas a induzir ações articuladas e conjuntas voltadas para a definição de critérios e prioridades para a execução dos gastos.

A fim de otimizar a gestão do PS e articulá-lo em nível governamental, o governo federal criou, em maio de 1992, a Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol), com subsecretaria em cada um dos estados da federação. Em todas as comunidades atendidas havia um *Comité de Solidariedad* para formular propostas locais e apresentá-las ao órgão executor de acompanhamento (municipal, estadual ou federal). As iniciativas eram analisadas pelos promotores, agentes públicos designados para acompanhar os órgãos executores ou pelos Conselhos Municipais de *Solidariedad*, que eram compostos por: presidente, representante do governo do estado, representante municipal, representante de obras do órgão executivo municipal e representante de cada *Comité de Solidariedad*. De acordo com Vara (2005), nos seis anos de vigência do PS, foram registrados 344 mil Comitês, dos quais 250 se mantiveram ativos.

As principais críticas ao programa se concentraram em três vertentes. A primeira, de ordem política, afirmava ser o PS uma estratégia de controle social e político tutelado pelo governo federal, que esvaziava o poder dos dirigentes estaduais e municipais e ampliava o controle do Partido Revolucionário Institucional (PRI). A segunda, de ordem organizacional, enfatizava o caráter centralizador das ações e execuções orçamentárias pelo governo federal, pois com a existência de vários níveis de tomada de decisão, eram potencializados os efeitos da burocracia pública e reduzidos os ganhos de eficiência. A terceira crítica se concentrava no número de famílias atendidas e nos critérios de elegibilidade e focalização, afirmando que ao redefinir os critérios de pobreza, o governo havia deixado grande número de famílias em situação de pobreza sem cobertura.

Essas críticas, associadas ao aprofundamento da crise econômica e social, contribuíram para ampla reforma do PS, implementada pelo governo seguinte. A experiência, na percepção tanto do governo quanto de organismos internacionais, mostrava que as ações de combate à pobreza não podiam concentrar-se majoritariamente em incentivos indiscriminados concedidos pela execução orçamentária. Era preciso aprimorar as estratégias de focalização e incorporar contrapartidas para as famílias beneficiárias a fim de criar incentivos seletivos à participação. Foi essa a direção que o governo mexicano seguinte tomou com o lançamento do Programa de Educação, Saúde e Alimentação (*Progresá*), que vigiu entre 1997 e 2000.

Apesar dos avanços obtidos, os problemas relacionados ao uso político-eleitoral e às deficiências de focalização não podiam ser ignorados pelo governo de Ernesto Zedillo (1994-2000). Assim, a política de combate à pobreza foi mantida mas, para isso, buscou corrigir algumas distorções: focalizar mais as ações, definir claramente a população elegível, com parâmetros técnicos, e concentrar o PS na população rural abaixo da linha de pobreza.

O foco foi colocado sobre a elevação do capital social das famílias em situação de pobreza extrema, mediante ampliação de acesso a bens e serviços e geração de oportunidades de qualificação para potencializar a inserção no mercado de trabalho. Assim, em 1997 o PS foi substituído pelo *Progresá*, cujos objetivos eram: (1) melhorar as condições de saúde, educação e alimentação das famílias por meio de transferências monetárias e pela ampliação dos serviços escolares e de saúde; (2) integrar as políticas sociais existentes para potencializar o atendimento às famílias; (3) induzir a

participação dos pais e membros da família e torná-los corresponsáveis por saúde, educação e desempenho alimentar dos filhos com adoção de contrapartidas ou condicionalidades.

Em relação às bolsas, os valores transferidos às famílias aumentavam à medida que os filhos avançavam em anos de escolaridade, como forma de estimular a expansão da educação de nível médio. Além disso, as bolsas para as meninas eram ligeiramente maiores do que as dos meninos, uma estratégia para combater as elevadas taxas de evasão escolar de meninas no meio rural e reduzir a desigualdade de gênero, uma das marcas da herança étnica e cultural do país.

De modo geral, os resultados indicam que o Progresá teve resultados positivos em alguns quesitos. O número de famílias incorporadas cresceu, as taxas de matrícula aumentaram, houve redução na incidência de doenças e afastamentos/licenças médicas, elevação da taxa média de crescimento de crianças e aumento da taxa de consumo calórico e redução da desnutrição. Segundo Vara (2005), as críticas ao programa incidiram sobre sua elevada focalização e sobre a quantidade de famílias atendidas que foi inferior à do programa anterior. Uma corrente de analistas o considerou assistencialista, populista e eleitoreiro. Finalmente, uma das críticas mais contundentes residiu no fato de as taxas de pobreza extrema terem aumentado no período, conforme dados do *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL).

Metodologia

Foram analisadas as publicações sobre o Programa *Oportunidades*, assim divididas: (1) documentos sobre o desenho institucional, reunidos a partir das bases de dados disponíveis, incluídos os sítios do governo mexicano e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sedesol)³; (2) avaliações quantitativas e qualitativas publicadas pela Sedesol e/ou por pesquisadores; (3) análise das Regras de Operação do programa contendo os procedimentos administrativos e o funcionamento do programa. Foram identificados três níveis operativos: estratégico nacional, estratégico estadual (Sedesol, coordenação estatal na Cidade do México e coordenadores estatais) e operacional da ponta (profissionais da educação, profissionais de saúde, coordenadores das unidades de gestão, agentes da SEDESOL e *vocales*).

Foram realizadas 47 entrevistas, assim distribuídas: três com o corpo estratégico do PO no nível nacional; quatro com o corpo estratégico do PO no nível estadual; duas com o corpo gerencial do PO no nível estadual; duas com agentes públicos da ponta dos centros de saúde; 14 com agentes públicos da escola⁴; 10 com agentes públicos da ponta vinculados ao acompanhamento das famílias⁵ e 12 com *vocales*⁶.

Para conhecer a organização e a atuação da Sedesol foram realizadas entrevistas com três agentes públicos que ocupavam posições no nível estratégico da Coordenação Nacional do programa, além de quatro agentes no nível estratégico estadual e com dois membros do corpo gerencial. As dimensões abordadas no roteiro foram: desenho organizacional da Sedesol e da área de

³ No que se refere à organização administrativa, no nível nacional, a Sedesol é a Secretaria de Estado responsável pela política social no país.

⁴ Diretores e professores.

⁵ Conforme a descrição das funções, esses agentes eram chamados *responsables de atención (RA)*, promotores comunitários responsáveis pelo acompanhamento cotidiano das famílias no nível do território.

⁶ *Vocales* eram as titulares locais beneficiárias do PO que atuavam como referência para os demais e para os RAs no nível local. Ainda que não fizessem parte da estrutura burocrática institucional do programa vez que não eram remuneradas pelo Estado para desempenharem suas funções, sua importância era decisiva na operação cotidiana do programa, razão pela qual foram incorporadas à pesquisa como agentes informais de base.

coordenação do PO; apresentação e detalhamento do funcionamento e operação, marcos regulatórios e contexto de criação; características segundo o marco legal/lei de desenvolvimento social, regras de operação; identificação dos agentes operativos, detalhamento das ações desempenhadas por eles; verificação da ação dos atores operativos segundo descrito na literatura; relação dos agentes operativos com a burocracia pública e com outros atores locais e inserção e interlocução com as demais políticas da rede de proteção social no país.

Os roteiros semiestruturados para as entrevistas com os agentes do nível local foram adaptados para os vários sujeitos conforme seu envolvimento e posição na hierarquia do PO. Neles foram contempladas as seguintes categorias: desenho institucional e operação do PO; percepções sobre o programa; valores e representações sobre o público-alvo; impressões sobre a educação e a relação com as políticas sociais; impressões sobre as condicionalidades do PO e as exigências para os agentes do nível local e ações e decisões desempenhadas pelos agentes no cotidiano da política.

O Programa *Oportunidades* e sua Operação

Em 2000, depois de 71 anos no poder, o PRI perdeu as eleições para o Partido da Ação Nacional (PAN), tendo sido eleito Vicente Fox. Com a mudança no governo o *Progres*a passou a se chamar *Oportunidades* (PO), tendo sido promovido substancial aumento no número de famílias atendidas, além da elevação dos recursos investidos. Para o governo as linhas gerais da política de enfrentamento da pobreza seriam preservadas por meio de uma segunda geração de programas de combate à pobreza.

Segundo Vara (2005), o princípio das condicionalidades foi instituído na Lei de Desenvolvimento Social de 2004, que forneceu a estrutura legal e operacional da rede de proteção social do país. As mães recebiam a remuneração da família desde que satisfizessem um conjunto de condições estabelecidas pelos gestores: levar os filhos para realizar exames regulares de saúde nos equipamentos públicos locais, matricular os filhos e garantir a frequência mínima na escola, participar de encontros de promoção da saúde e da nutrição, além de contribuir compulsoriamente com uma quantidade definida de horas de trabalho para o PO, geralmente em atividades de limpeza dos espaços da vizinhança.

O programa, que vigiu até 2014, concentrou esforços na elevação do capital social das famílias que se encontravam em situação de pobreza mediante ações intersetoriais: garantia e ampliação do acesso aos serviços de saúde, alimentação e educação; transferências monetárias condicionadas às famílias elegíveis; incentivos à escolarização de crianças e jovens, tanto na educação básica quanto na superior; atendimento à saúde e à nutrição das gestantes e acompanhamento nutricional de crianças de até três anos de idade e estímulos às atividades produtivas e à qualificação profissional. O público-alvo foi ampliado, com inclusão de famílias de regiões de alta vulnerabilidade social. Assim como o programa anterior, o PO fez transferências crescentes às famílias à medida que os filhos progrediam em anos de escolarização, incluindo a educação superior.

De acordo com La Rocha & Escobar (2008), em 2014 o PO estava presente em todos os estados da federação, em mais de 2500 municípios e 8300 localidades, beneficiando mais de seis milhões de famílias, o que equivalia a mais de 30% da população do país. O PO tomou as famílias como unidades de intervenção e a mulher como a titular beneficiária, responsável pela recepção e gestão dos benefícios aportados.

Do ponto de vista de conteúdos e componentes, orientou-se pela perspectiva de ações sociais integradas e dirigiu suas sinergias para o enfrentamento da pobreza e para a promoção da inclusão social. O governo federal criou, em 1997, o Conselho Nacional do Programa *Oportunidades*, com a finalidade de garantir a articulação entre a Sedesol, a Secretaria de Saúde (SSAP) e a de Educação (SEP), formalmente vinculadas ao Programa. Cada um dos estados da

federação e o Distrito Federal contavam com uma sede da Sedesol⁷. Cada sede ou escritório estadual, era chefiada por um delegado, gestor público que ocupava função de confiança. Cabia a essas representações, dentre outras funções, articular e operar o PO em cada um dos estados, reportando-se diretamente à Coordenação Nacional, sediada no Distrito Federal, que operava como um órgão autônomo em relação à Sedesol, contando com servidores e orçamento próprios.

Cada um dos estados foi dividido por áreas ou territórios de atenção regional. Essas áreas eram cobertas por Unidades de Atenção Regional (UAR), que contavam com sede física e equipe administrativa próprias, devendo atender a um número específico de famílias, dependendo do número das cadastradas em cada estado. Cada UAR era encarregada de um conjunto de microzonas geográficas, que deviam ser acompanhadas, havendo em cada uma um coordenador da unidade, uma equipe administrativa e uma equipe de *responsables de atención* (RAs).

Os agentes públicos que atuavam no nível local eram os *enlaces* e os RAs. Os *enlaces* eram os agentes que faziam a ponte entre o governo federal e os municípios/estados. De acordo com os entrevistados, a atuação prevista para esses sujeitos era limitada, restringindo-se a questões administrativas e de logística para as ações locais.

Os RAs eram, na prática, os agentes operativos mais próximos das famílias beneficiárias, tendo atribuições de realizar os trâmites operativos com as famílias, sendo o elo entre elas e a Coordenação Nacional/sede estadual/UAR; realizar sessões bimestrais de orientação com as famílias⁸; entregar os recibos de pagamento dos benefícios a cada uma delas e coordenar o trabalhos das *vocales*. Grande parte do trabalho dos RAs concentrava-se na realização das sessões bimestrais, com grupos de até 100 titulares. Ao final de dois meses – o tempo entre uma sessão e outra – atendiam, em média, aproximadamente 3000 beneficiários.

Vocales eram os titulares locais beneficiários do PO que atuavam como referência para os demais e para os RAs. Mulheres, em sua grande maioria, não recebiam remuneração adicional para exercerem essa função e eram eleitas pelas demais titulares, com mandato de dois anos. Cada *vocal* era responsável por um número definido de famílias.

De modo geral, cada microzona UAR tinha seu RA e *n* grupos de quatro *vocales*, dependendo do número de beneficiários por território: uma de educação, uma de saúde, uma de nutrição e uma de controle social. Todas as *vocales* de uma microzona deveriam se reunir periodicamente nos Comitês de Promoção Comunitária, definidos como instâncias de participação, articulação e disseminação de ações no nível local. A Tabela 1 traz uma síntese do programa, no nível macro.

Tabela 1

Síntese do Programa Oportunidades

Bases	Oportunidades
Orçamento	Centralizado no governo federal
Gestão estratégica	Centralizada no governo federal com estímulos à participação de estados e municípios

⁷ *Delegación Estatal del Programa Oportunidades* ou Sede Regional do Programa.

⁸ De acordo com as regras de operação, tais sessões eram chamadas *Mesas de Atención de Promoción de Oportunidades* (MAPOs).

Tabela 1 (Cont.)

Síntese do Programa Oportunidades

Estrutura organizacional	Profissional e insulada
Controles e Avaliações	Acrescenta-se que o Legislativo deve aprovar anualmente o programa e seu orçamento
Repasses orçamentários para estados e municípios	Para a Secretaria de Saúde em nível federal
Intersetorialidade no nível local	Centralizada no governo federal pela Sedesol
Órgãos e setores locais	Coordenação Estatal – Sedesol
Equipamentos do nível local	UAR, centros de saúde e escolas
Agentes de base	Responsáveis de Atenção (RA), <i>vocales</i> , <i>enlaces</i> , profissionais de Educação e Saúde
Acompanhamento dos beneficiários	Sistematizada pela UAR. Atendimento predominantemente coletivo nas MAPO, de caráter administrativo, informativo e motivacional. Foco no titular. Controle de frequência escolar. Controle do cartão de presença às atividades de Saúde.
Condicionalidade predominante	Saúde
Instâncias locais de articulação dos beneficiários	Comitês de Promoção Comunitária
Intersetorialidade nos três níveis	Frágil e fragmentada. Tensões entre Sedesol e SEP. Blindagem em relação à adesão dos estados e municípios.
Dimensão política	Ativo político e eleitoral
Processos administrativos e instrumentos de controle	Complexos. Ausência de cadastro unificado. Processos rígidos. Controles rigorosos. Sistemas informatizados. Profusão de formulários e trâmites.
Dificuldades/dilemas/desafios	Envolvimento dos estados e municípios. Portas de saída. Frequência X desempenho escolar. Articulação com os outros programas em todas as esferas de governo. Ausência de política de reajuste. Atendimento à população indígena e rural. Uso político.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação às ações educacionais empreendidas pelo programa, buscou-se aumentar as matrículas escolares e diminuir a evasão escolar dos membros das famílias beneficiadas. Paralelamente a isso, a oferta de serviços educacionais nas zonas de atendimento foi reforçada, sendo os estabelecimentos estimulados a participar de outras ações oferecidas pelos órgãos do setor educacional voltadas para a melhoria do ensino.

No que se refere ao cumprimento da condicionalidade educacional, a escola era responsável por atestar a frequência do aluno beneficiário, enviando para os setores competentes na Sedesol apenas o formulário dos que não cumpriram com a frequência bimestral. De acordo com um dos entrevistados, havia em cada escola um funcionário responsável pelas planilhas de frequência dos alunos bolsistas.

Caso algum filho em idade escolar não tivesse a frequência bimestral exigida, o benefício era suspenso e, sendo reincidente, era desligado do PO. A titular do benefício podia justificar o não cumprimento da agenda nesse período, devendo a equipe da escola validar, ou não, seu pedido e, caso algum dos alunos beneficiários descumprisse apenas a condicionalidade educação, a bolsa do bimestre seria a soma do apoio alimentar e do componente saúde, uma vez que o componente educação não seria pago.

A Implementação do Programa sob a Ótica dos Agentes Locais Vinculados à Condicionalidade Educacional

Para Wilson (1989) e Muscheno (2005), o processo de implementação a partir da perspectiva dos agentes de base é notadamente marcado pela discricionariedade. Dessa forma, para se compreender tal dinâmica é preciso analisar como as tarefas são executadas; o contexto da tomada de decisão; as pressões da carga de trabalho; a cultura da organização; as regras e os constrangimentos e o ambiente externo da organização, além das tensões, contradições e dificuldades encontradas no cotidiano da operação. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional dentro do qual a burocracia opera, objeto dessa seção.

A Perspectiva dos Agentes de Base Vinculados à Educação e das *Vocales*

Os diretores e professores. O baixo grau de articulação entre as Secretarias de Educação e a de Desenvolvimento Social foi percebido pelos profissionais da escola. Dadas as características do programa no México e a forma como a Sedesol o coordenava, as falas das entrevistas se caracterizavam pela ênfase na ausência de cooperação.

Os profissionais da educação tinham uma relação mais distante e bem mais específica com o programa, pois eles apenas preenchiam e assinavam a lista de frequência que era encaminhada pela SEP à Sedesol. Elo entre a escola (setor educativo) e o programa (Sedesol), os diretores e os professores eram os que validavam as informações a serem enviadas. Nas entrevistas ficou claro que seu vínculo com *Oportunidades* era burocrático; apenas atestavam a frequência, como mostra o depoimento de uma diretora.

Diretora Escola C: Desde las instituciones gubernamentales [referindo-se às Secretarias de Educação e Desenvolvimento Social] está determinado a cada una a que le toca hasta llegar a hasta la base. Si el alumno es parte de la escuela, donde estan la dirección y los maestros, pero todo esto se canaliza así, [Oportunidades] nos mencionan lo que hacen, pero no nos dicen cual es el objetivo, la metodología, cual es la finalidad, cual es la intención. Lo que hacen, cual es el perfil que presentan las personas que llevan las platicas, los talleres, lo desconozco porque definitivamente

nosotros no tenemos injerencia en este tipo de administración. Yo no puedo decir nada porque no tengo nada que ver con el programa.

Foi possível perceber, assim, que havia uma fronteira de atuação perfeitamente demarcada no programa, o que contribuiu para reforçar o caráter fragmentado e insular apresentado anteriormente. Por outro lado, o fato de identificarem tais limites não impediu que defendessem a intersetorialidade na gestão do programa, vista como uma forma de serem inseridos em sua operação, conforme destacou o professor:

Professor Escola B: La relación entre aquella institución [Sedesol] y nosotros es nada mas de carácter burocrático, o sea administrativo. Sería bueno ese vinculo, sería importante. No ha habido que nos convoquen o digan “vamos a ir a su institución, a darles una plática, o una reunión, una mesa de trabajo que permita ver hasta donde esta permeando la cuestión del apoyo de la beca de los jóvenes en *Oportunidades* y como esta permeando la situación de disciplina y mejoramiento académico”, que es lo que tenemos que hacer ya las dos instituciones juntas, no lo hay, y no estaría mal implementarlo.

A compartimentação existente entre os setores levou os professores a demonstrarem pouco interesse pelo programa. A indiferença e o distanciamento foram as atitudes predominantes encontradas, talvez em função da percepção que tinham sobre como o setor educativo estava vinculado ao programa e ao escopo da condicionalidade, assim como devido às especificidades de seu trabalho e da rotina da escola e em relação ao orçamento a ela destinado. Esse argumento é reforçado nas falas das professoras:

Professora escola B: Yo como institución solamente me dedico a decir el alumno si está en la escuela o no está en la escuela, nada más.

Professora escola C: Nunca nos hemos intercambiado ni experiencias ni comentarios, ni nada, porque la SEDESOL trabaja a nivel estado así como la Secretaria de Educación Pública. Yo pienso que no podrían trabajar juntas porque habría dos instituciones que podrían entrar en conflicto, porque el compromiso de una es uno y el compromiso de otra es otro.

Professora escola C: No incluye en lo absoluto el programa con la docência. Ni los maestros saben que niño tiene el programa, no lo saben, de hecho no tendrían porque saberlo, la educación es igual para todos.

Em relação às especificidades de seu trabalho, os diretores e professores dizem que estão sobrecarregados e que a dinâmica peculiar e tão própria da escola lhes consome muito tempo, o que seria um elemento que poderia explicar o desinteresse em relação ao programa. Dois excertos ilustram esse argumento, mostrando que, entre dedicar-se às políticas educacionais que já fazem parte da rotina da escola e o programa *Oportunidades*, prefeririam permanecer com o que lhes cabe por dever de ofício.

Diretora escola C: Tengo problemas de indisciplina, entonces yo me enfoque a solucionar esas problemáticas. Jamás por mi mente ha pasado, y te soy franca, contactarme en los ámbitos con otras personas que se relacionan con *Oportunidades*. Hay de todo: un maestro que esporádicamente falte, problemas de indisciplina o de administración de recursos materiales, la falla del drenaje en el sanitario... Yo tengo

que estar al pendiente de todo eso, entonces jamás por mi mente ha pasado salir a contactarme con otros ámbitos de Oportunidades.

Professora escola C: Es mucho trabajo. Tengo un niño que acaba de agredir a outro. Hay que hacerle un reporte y conjuntamente llamar a los papas y ya tengo otro problema que ver. Hay de todo.

Os professores eram, de modo geral, indiferentes ou distantes porque não reconheciam o programa como uma política que lhes dizia respeito. Foi possível perceber que havia certo ressentimento nessa relação, isto é, porque não receberam informações sobre o funcionamento do programa, decidiram não perguntar; porque não participaram (como categoria profissional e parte interessada, supõe-se) de seu desenho, tornaram-se passivos e burocráticos; porque eram vistos como agentes que serviam apenas para preencher e assinar formulários de frequência, decidiram ignorar o programa. Nesse sentido, *Oportunidades* não existia para a escola. Segundo Canário (1995), os profissionais da educação são, de modo geral, voltados para dentro da escola. Não estão acostumados; não reconhecem que seu trabalho pode extrapolar os muros da escola e que outras pontes ou redes intersetoriais são possíveis e desejáveis, especialmente quando certas políticas têm, em sua concepção, esse componente.

As vocales. No caso do programa *Oportunidades*, as *vocales* tinham um papel impotante porque ajudavam a mobilizar o grupo de titulares, repassavam informações em seus territórios e executavam alguns procedimentos administrativos de menor complexidade. Elas eram sujeitos-chave porque conheciam as pessoas em suas comunidades e eram por elas reconhecidas. Para a operação do programa, disseminavam informação, serviam de ligação entre o RA e a comunidade/território, monitoravam as outras titulares no cumprimento de suas condicionalidades, serviam de vínculo entre o programa e os outros equipamentos públicos envolvidos (escola e centros de saúde), através de seus profissionais e apoiavam os RAs durante a realização das atividades nas comunidades. Nos quatro trechos de entrevistas a seguir são apresentadas algumas das suas funções e atividades desempenhadas:

RA 1: Ser vocal es el representar a la colonia con el programa oportunidades, brindando un servicio gratuito y de manera voluntaria. No reciben nada más que el puro orgullo de decir “yo soy la vocal de aquí y brinde un servicio y gracias a ese servicio hay más beneficiados en mi colonia o se beneficiaron con alguna información que yo les proporcione”.

Vocal 2: La [vocal] de salud avisales a las titulares y estar al pendiente de ellas. Hay titulares que a veces no llevan a todos sus integrantes al centro de salud y hay que estar al pendiente. En los talleres pasan lista y yo regojo las tarjetas de todas y yo las checo. Tienen que estar al pendiente con el doctor y yo las reviso. Cuando hay una jornada de vacunación y el doctor nos dice que hay que avisarles, las enfermeras nos dicen que va a ver campaña de vacunación, hay que convocar para las vacunas a los que tengan niños chiquitos.

Vocal 3: Hay personas que nos les gusta participar de las MAPO y, como somos 44, hay algunas que se ponen hasta atrás y se están durmiendo y no ponen atención. Todas esas personas que se van hacia a tras las pusimos adelante para que escuchen lo que uno o el promotor o la vocal les está explicando.

Vocal 4: Como yo soy de educación, tenemos que vigilar en las escuelas que las señoras le compren todos sus útiles y sus cuadernos, el uniforme que lo lleven bien, los zapatos que vayan bien. Eso nos toca a nosotros vigilar.

Do ponto de vista objetivo, trabalhavam para o programa, mas não recebiam nenhuma remuneração adicional pelo serviço prestado. A existência de agentes como as *vocales* não é recente. Conforme destacado anteriormente, é uma herança de outros programas de combate à pobreza que as utilizavam como estratégia da co-responsabilização das pessoas atendidas, através de Comitês voltados à prestação de serviços comunitários e, segundo Porras (2012), assegurar canal direto entre o governo federal e o território, sem passar pelo poder local.

Apesar de não ser uma contrapartida institucionalmente requerida pelo programa, conforme disposto em suas regras de operação, esperava-se que as *vocales* coordenassem e assumissem localmente, juntamente com as outras titulares de seu grupo, a prestação de serviços comunitários – as *faenas*, tarefas informalmente atribuídas às mulheres do programa, mas com o *status* de obrigação. Nesse sentido, elas eram responsáveis por organizar grupos de beneficiárias que, dentre outras tarefas, varriam ruas, limpavam as escolas e os centros de saúde em suas comunidades.

Muitas *vocales* eram comprometidas com o programa, mobilizavam as pessoas, acumulavam funções e eram referência para as outras titulares. No outro extremo, havia outras que exerciam seu papel de maneira autoritária e/ou burocrática, agindo quase como fiscais do governo, localmente. Casos de corrupção e de obtenção de vantagens políticas também eram possíveis, conforme as entrevistas com RA e professores revelaram. Duas passagens são ilustrativas desses pontos.

RA 3: Las vocales llegan a desarrollar un liderazgo muy grande. Ha habido gentes que están en la política y han aprovechado, que desocupan a la vocal para hacer política. Una vocal de educación luego por ahí empieza a revisar con las madres, con la titulares la asistencia de los niños, ha habido quien se le ha ocurrido ir a la escuela y pararse “vino fulanito?” Entonces dice “bueno mañana nos vemos, mañana regreso” [risas]. Llegan con el maestro y le dicen “présteme la lista de asistencia maestro, quiero revisar si vinieron los muchachos”.

Nesse depoimento de um RA pode-se perceber como o exercício da discricionariedade das *vocales* poderia ultrapassar o que foi desenhado para elas. O agente afirma que havia situações em que essas titulares confundiam seus papéis e intrometiam-se em espaços ou rotinas que não lhes diziam respeito, configurando um clássico exemplo de como a interpretação das regras do jogo por parte dos agentes que estão na ponta pode ser decisiva no processo de implementação de políticas.

A segunda passagem é de uma professora:

Professora Escola C: Pero muchas veces están muy viciadas. Tienen un poder de decisión muy fuerte. Incluso en las campañas políticas se les toma en cuenta a esas mujeres porque son líderes y porque manejan mucha gente que de alguna manera puedes tener control de las demás.

A professora demonstra preocupação em relação ao poder atribuído às *vocales* e/ou à interpretação delas sobre esse poder no exercício cotidiano da função. Segundo essa agente, algumas práticas adotadas por *vocales de educação* eram inadequadas, elas exerciam o poder que lhes foi conferido de maneira arbitrária, podendo manipular politicamente as demais beneficiárias.

É interessante notar, no entanto, que inexistia um detalhamento institucional dessas atribuições. As regras de operação do programa não descreviam exatamente o significado de “cumprir a condicionalidade educacional”, cabendo aos agentes de implementação em nível local

interpretar, decidir e criar seus próprios entendimentos sobre como agir e como essas funções serão desempenhadas.

Apesar de o trabalho em nível local daqueles atores (e dos outros em geral) ser bem mais fragmentado e isolado, a própria dinâmica das atividades realizadas permitia que algumas regras tácitas fossem definidas, influenciando a forma como as *vocales* de educação agiam. As entrevistas apontaram alguns critérios por elas adotados, tais como: verificar se as titulares estavam destinando os recursos que recebiam para a compra de materiais escolares, motivar as mães a acompanhar a vida escolar de seus filhos, inspecionar, *in loco*, se as crianças estavam freqüentando a escola, se estavam limpas, uniformizadas, com as unhas e cabelos cortados, calçadas e com o material escolar completo. Essa forma de atuar foi explicitada no depoimento de uma vocal de educação, quando falou sobre seu trabalho na escola, revelando como se relacionava com os demais agentes naquele espaço:

Vocal educação: La comunicaci3n en la escuela es con el maestro o el director. Nos interesa saber como van los ni1os, si est1n cumpliendo con su material que les piden, si los papas est1n correspondiendo. La maestra nos dice que materiales hacen falta a los ni1os. Hay que hablar con la mama, llamarle la atenci3n de que est3 mas al pendiente y que acuda cuando la llamen. Hemos apoyado a la maestra y si hemos hablado con las titulares que no apoyan a la maestra, que no apoyan al director, o que no apoyan a sus hijos.

Todas as entrevistas realizadas com as *vocales* (n1o somente as de educa33o) indicam que, como, como analisado por Lipsky (1980), o exerc3cio da discricionariedade era recorrente, tendo em vista que as regras eram frouxas e difusas as estrat3gias de intera33o, possibilitando que essas agentes atuassem com um grau elevado de liberdade. Uma vez que os RAs n1o as acompanham regularmente e a comunica33o entre eles era, tamb3m, assentada na informalidade, as condi33es de monitoramento do trabalho por elas realizado ficava comprometido. Os fluxos de comunica33o eram desconexos, ampliando os riscos de disfun33es na distribui33o e dissemina33o das informa33es. A combina33o desses elementos produzia um cen1rio de grande fragilidade, com grande diversidade de comportamentos.

Esse fato, de certa forma, tornava o exerc3cio da fun33o interessante para algumas titulares. Havia localidades em que as elei33es para essa fun33o eram disputadas; casos de *vocales* que se candidataram a cargos eletivos localmente em fun33o de sua influ3ncia e poder local; den3ncias de *vocales* que cobravam algum tipo de taxa para tramitar localmente os processos das fam3lias; casos em que as *vocales* atuavam como “cabo eleitoral” no per3odo de elei33es, dentre outros.

Esses relatos t1o intrinsecamente dilu3dos no cotidiano do programa no n3vel micro (micropol3tica) n1o estavam dissociados de um componente pol3tico em n3vel macro. Dizendo de outra maneira, 3 bastante poss3vel que esses comportamentos fossem micro-representa33es do exerc3cio do poder e da macropol3tica que, ao longo das d3cadas, 3 exercida no pa3s e que, de maneira mais ampla, refletem caracter3sticas presentes no cen1rio dos pa3ses latino-americanos: corrup33o, patronato, clientelismo, localismo, fisiologismo, populismo e personalismo.

A Implementa33o do Programa e sua Rela33o com as Condicionais Educacionais

As entrevistas com os profissionais da educa33o revelaram que, de modo geral, o or3amento da SEP era insuficiente para custear a compra de equipamentos e material de consumo e reformas e manuten33o dos pr3dios, obrigando a comunidade escolar a assumir parte das despesas sob a forma

de *cooperaciones*, anuidades voluntariamente pagas pelas famílias diretamente às escolas a fim de contribuir para a manutenção das mesmas⁹.

Para duas diretoras entrevistadas, o fato de as famílias receberem um benefício “carimbado” (o componente educação é uma das parcelas pagas pelo governo) dava a elas o direito de exigir que as anuidades fossem pagas pelas titulares, obrigatoriamente. Para essas profissionais, como as escolas enfrentam sérios problemas de custeio, a bolsa tornou-se um ativo monetário importante. Nesse sentido, uma pergunta emerge: as diretoras estariam de fato comprometidas com os novos alunos que poderiam receber e com o trabalho que seria desenvolvido ou estariam agindo utilitariamente, interessadas na receita complementar que essas matrículas lhes iriam proporcionar?

Os trechos destacados a seguir sugerem que as duas hipóteses são verdadeiras. Porque precisavam garantir que a escola seguisse funcionando (e, assim, cumprir com seu papel educacional), a geração de receita tornou-se uma meta central. Para esses diretores, era impossível separar essas dimensões.

Diretora escola C: [referindo-se ao pagamento da anuidade] Entonces como lo vas a solucionar? Como vas a convencer al padre? Corriendo al alumno? Exigiéndole al padre? Como le vas a exigir? Yo tengo que ir a buscar con la sociedad de padres de familia para gestionar.

Diretora escola C: El beneficio que tu estas teniendo y que según la escuela no lo estás dando, es para que lo des acá una parte. Pero si no, como le digo al padre de familia “es Guadalupe¹⁰ la que tiene Oportunidades?”, si le pregunto (...)

Diretora escola C: Si no lo quieren dar porque la educación es gratuita; **no**, la educación **no** es gratuita. El edificio es gratuito porque te lo construyeron, pero si no hay agua en el baño, quien se los va a dar, la Secretaria? Yo se los dije: el padre se mete en cosas que no debe y lo que debe hacer no lo hace. Viene y exige: “porque no está el aseo?” Yo les dije: “perfecto señores, mañana les aviso a quien le toca venir a limpiar, pero no hay jabón, no hay trapeador, no hay para pagar. Ustedes dijeron que van a pagar porque el aseo del baño, que necesita empezando desde agua, porque aquí la pagamos, no hay drenaje, no hay en las instalaciones y hay que pagarla. La Secretaria no se lo da.

Os professores e diretores tinham opiniões diversas sobre o programa. Alguns entrevistados reconheceram que *Oportunidades* contribuiu para a elevação da frequência dos alunos bolsistas e acreditavam que o trabalho realizado pelas *vocales* foi importante para a melhoria do desempenho dos discentes. Outros, porém, nada sabiam sobre sua operação.

Pode-se supor que a baixa adesão ou o desinteresse deva-se não somente aos motivos apresentados anteriormente, mas também à condicionalidade da frequência escolar. Como o programa não tinha regras rígidas ou contrapartidas mais severas em relação ao desempenho dos bolsistas, isto é, não havia diferenciação entre a frequência mínima entre os bolsistas e os não-bolsistas e/ou a exigência de desempenho, para uma dos professores entrevistados essa condicionalidade não qualificava o programa e, portanto, não agregava valor à educação e à escola.

⁹ Este ponto será aprofundado na seção 5.3.

¹⁰ Referindo-se a N. Senhora de Guadalupe que é, para os católicos, padroeira do México.

Nessa direção, ela questionava porque outros alunos que recebiam bolsa do governo¹¹ deveriam ter desempenho mínimo, não se exigindo a mesma coisa para os que eram atendidos pelo *Oportunidades*:

Professora escola B: El programa no pide promedio para el alumno, como otras becas, que exigen un cierto tipo de promedio. En eso si cuestiono el programa. De que me sirve que yo tenga mas de 230 alumnos con el programa, si de esos solo 10 tienen el compromiso de unas buenas calificaciones? Prefiero tener a los otros 250, pero que realmente vienen a estudiar, que realmente quieren la escuela y que vienen por otro tipo de becas donde si tienen promedio. Yo lo cuestiono, lo que si no pido como otras becas que piden promedio de 8 hacia arriba, pero si mínimo que no vayas a reprobado una sola vez, ya no te pido que tengas el diez. Realmente el programa los creadores y ejecutores del programa lo determinan así y no hay problema, tienes 5, tienes 3, el chiste es que el alumno está en la escuela.

Ao dizer que *el chiste esta en la escuela*¹² a professora sugeriu que o fato de *Oportunidades* não exigir desempenho mínimo não era, em si, um problema para o programa. Mas, como havia a vinculação com a escola via condicionalidades, havia a expectativa de que o programa estivesse articulado com as ações desenvolvidas nesses espaços. Ao defender notas mínimas, a professora considerava que os alunos bolsistas terem de cumprir apenas a frequência não seria suficiente para justificar o recebimento do recurso e, portanto, sua permanência na escola. Havia que se exigir outra contrapartida, mais objetiva, que justificasse o pagamento de uma bolsa.

Para a professora, o mérito também deveria ser critério para a concessão, vinculado a algum tipo de seleção. Para ela, a exigência de notas mínimas faria com que apenas os “bons” alunos fossem matriculados, eliminando os mais fracos e, muito provavelmente, os mais carentes. Ao excluir perversamente os mais vulneráveis, a docente também parecia defender a ideia de que o programa poderia estimular que os melhores alunos dentre os mais pobres permanecessem na escola, de modo que esses sujeitos pudessem contribuir para produzir uma externalidade positiva nas salas-de-aula: esses alunos poderiam elevar os índices de suas escolas e estimular os não beneficiários a estudar mais, favorecendo todo o grupo. De todo modo, tal percepção claramente revela uma visão conservadora, elitista e excludente acerca do papel da escola e dos efeitos da condicionalidade educacional, reforçando a tese de que a escola reproduz desigualdades.

Os trechos das entrevistas que tratavam dessa questão revelaram que a transferência de renda atrelada ao cumprimento de condicionalidades é uma estratégia complexa e controversa. Os argumentos da chamada corrente liberal são conhecidos: a bolsa pode estimular a indolência e a vadiagem, como já sugeria Adam Smith em *A Riqueza das Nações*¹³. Por outro lado, a bolsa pode elevar os estoques de capital humano e social, emancipando as famílias. Entre esses extremos, as possibilidades são diversas. Ao exigir que os alunos cumprissem com a condicionalidade educacional, o programa partia do princípio de que a educação é uma das principais variáveis para aumentar os estoques de capital humano/capital social e, ao longo de um ciclo longo (o ciclo escolar), reverter a tendência de reproduzir a pobreza entre as gerações.

¹¹ Referindo-se às bolsas pagas por organismos internacionais (fundações e organizações não governamentais) que apóiam crianças em situações de pobreza.

¹² Algo como o “fato é que o aluno está na escola”.

¹³ Ainda que não seja uma pesquisa sobre o programa mexicano, estudo de Oliveira e Soares (2013) sobre o Bolsa-Família no Brasil refuta essa tese.

Dificuldades, Desafios e Dilemas Cotidianos Enfrentados pelos Profissionais da Educação Vinculados ao Programa

Segundo Rockwell (1995), um dos principais desafios para os profissionais que atuam nas escolas mexicanas é mantê-las funcionando. Os entrevistados são claros: os repasses da SEP eram insuficientes para que a escola funcionasse. Não havia recursos para material de consumo, custeio e manutenção, sendo comum – e esperado! – que professores contribuissem com parte de seus salários na compra de insumos (Aguilar, 1995; Mercado, 1995). De acordo com Mercado (1995), cabe à comunidade escolar mexicana desenvolver estratégias para a geração de receitas para as escolas, assim como se espera que os professores também participem. Festas, sessões de cinema, cantinas e rifas são algumas das formas encontradas para suprir a falta de verbas destinadas às escolas. Para Aguilar (1995, p. 123):

El trabajo extraenseñanza se presenta en el panorama escolar cotidiano de las escuelas estudiadas como una multitud de actividades dispersas y aparentemente irrelevantes. La lista es interminable, pero se pueden mencionar las siguientes: vigilar la entrada de los niños, dar los toques de timbre, (...) revisar el aseo de los salones, recoger y registrar el ahorro de los niños (...). Estas actividades se encuentran integradas de tal modo al trabajo de los maestros y de la escuela que aparecen solo como pequeñas tareas icuestionablemente pertenecientes a la rutina escolar.

Outra prática muito comum nas escolas mexicanas é que as associações de pais são responsáveis pela cobrança de *cooperaciones* – anuidades escolares –, ainda que as escolas sejam públicas. Dois trechos de entrevistas com uma professora e com uma mãe-titular dão a real dimensão dessa estratégia, pois com a afirmação de que a escola é dependente das aportações compulsórias feitas pelos pais dos alunos, as duas entrevistadas deixam claro que há um grave problema na educação Mexicana, que antecede as questões pedagógicas:

Professora escola C: En el mes de agosto se conforma la asociación de padres de familia. Hay una asamblea y dicen cuánto van a pagar de cuota, por decir, en el jardín 400 pesos por persona por padres de familia, si tiene otro niño se le cobra 200 pesos. La escuela es publica pero hay que cobrar para tener recursos para comprar papel de baño, para comprar trapos para limpiar, para comprar fabuloso, para comprar aceite, agua, comprar material... En las necesidades educativas de material para exponer en clase no alcanza lo suficiente y el maestro lo tiene que absorber, el maestro lo paga. Entonces hay de maestros a maestros [risas].. Unos maestros si le dedican y otros maestros, nada. La cuestión educativa en México es muy difícil. El gobierno no nos da los recursos para eso. Y la asociación de padres de familia con el curso de las cuotas tambien aporta. No es obligatorio, pero hay autoridades! El juez, el comissariado, ellos hablan con la persona, el director de la escuela va y habla con la persona y la trata de convencer de que aporte el recurso.

Mãe aluno escola B: nosotros damos una cuota y esa cuota es supuestamente para papelería de la escuela y jabones y eso pero cuando se va a arreglar alguna pared o algo así pues tenemos que dar más cooperación para que se haga eso aparte. Casi siempre se hace por que el gobierno no da lo que se necesita si necesitamos algo tenemos que cooperar.

Como garantir educação de qualidade e desempenho escolar satisfatório se os profissionais da escola são obrigados a dividir seus esforços com outras demandas que tiram o foco daquilo que seria o objetivo prioritário desses espaços e de seu trabalho? Ao serem, ao longo dos anos, pressionados pelo Estado a assumir o papel de promotores de fundos escolares, professores e diretores têm sido prejudicados na realização de seu trabalho. A escola pública, por sua vez, encontra-se fragilizada e refém das questões orçamentárias.

Em relação ao depoimento da mãe, uma pergunta emerge: e se as famílias (beneficiárias ou não) recusarem-se a pagar as anuidades, ou porque não dispõem de dinheiro ou porque simplesmente não concordam com isso? Essa parece ser uma questão delicada e complexa. A lei as desobriga, mas a prática está cultural e institucionalmente disseminada. Distintos setores estatais “fazem vista grossa”, induzindo o pagamento. Se exigirem que a lei seja cumprida, correm riscos reais de sofrerem diversas sanções. Serão consideradas oportunistas e descomprometidas com a escola, seus filhos podem ser discriminados pelos professores e pelos outros colegas e as vagas e matrículas podem ser suspensas naquela e/ou em outras escolas, dentre outras. A mesma pergunta poderia ser feita para o caso de as famílias não quererem pagar, ainda que possam assumir tal despesa. As respostas tendem a ser as mesmas.

O problema é ainda mais delicado quando analisado sob a perspectiva das famílias atendidas pelo programa. Querendo ou não, tendo ou não o dinheiro, tem-se a impressão de que essa alternativa não existia. Como o componente educacional é parte da bolsa, todos os agentes públicos em nível local entendiam – e defendiam – que as anuidades deveriam ser pagas, obrigatoriamente.

Como todos os entrevistados afirmaram que esse é um componente histórico na prestação de serviços públicos no México, isto é, há décadas as famílias pagam por eles através de *cooperaciones*, a questão não é exclusivamente decorrente de uma perspectiva de ordem neoliberal. Dizendo de outra forma, tal prática é anterior à onda liberal, largamente difundida pelos governos mexicanos desde os anos 1980, em que tanto a descentralização orçamentária quanto a privatização dos bens públicos foram ingredientes centrais da reforma do Estado. De todo modo, é certo que as ondas reformistas implementadas pelos diversos governos nesse período agravaram esse problema no país, não apenas na educação, mas também nas demais esferas de proteção social.

***Oportunidades* e a Dimensão da Renda Condicionada à Educação: Promoção da Inclusão ou Reprodução da Tutela Estatal?**

Segundo Castillo (2000), o governo mexicano tem se pautado pela lógica liberal da desresponsabilização, acentuada pela crise fiscal dos anos 1980 e 1990, que culminou na reforma do estado. Ao redefinir seus papéis, o autor afirma que a noção de público também foi redimensionada. Iniciada com a privatização dos serviços públicos, a reconfiguração das arenas pública e privada tornou essas fronteiras mais fluidas e obscurecidas, ao misturarem-se as concepções do benefício público e da solidariedade coletiva com benefícios privados e as ideias de competência individual.

Como os RAs não tinham contato direto com as famílias individualmente, toda a articulação em nível comunitário entre os agentes públicos de base e as demais titulares deveria ser feita por meio das *vocales*. Ao assumirem o papel de agentes comunitárias, elas passaram a integrar a estrutura operativa do programa como trabalhadoras, ainda que não recebessem remuneração adicional por isso. Na verdade, trabalhavam duas vezes, dado que eram também titulares e deveriam cumprir com as corresponsabilidades definidas. Quando perguntadas por que assumiram essas funções, muitas mulheres responderam que deveriam retribuir a ajuda que recebiam do governo, como se estivessem pagando um favor. A dimensão do direito é, portanto, invertida.

Dessa forma, segundo Castillo (2000), a solidariedade tem sido privatizada, contribuindo para que o tecido social seja desestruturado e a desigualdade, reproduzida e aprofundada. Uma análise mais aprofundada sobre o trabalho dessas mulheres remete-nos para a noção de salário, sob a ótica do indivíduo. Ao receber uma bolsa, o governo compra de algumas mulheres horas de seu tempo para prestarem serviços ao programa, além das horas já contratadas para o atendimento das condicionalidades. Ao fazer isso, o governo cria uma categoria de agentes públicos que lhe confere grande poder de penetração em nível local, com um custo muito baixo. Como têm várias tarefas a desempenhar para o programa, essas titulares aceitam uma condição de exploração que muito se aproxima da descrição de Marx sobre a natureza do trabalho do operário não especializado, aquele que, segundo Rowthorn (1980), por ocupar as posições mais inferiores no processo de produção, têm um custo de existência tão baixo que faz com que sua hora de trabalho tenha quase nenhum valor.

Por outro lado, algumas vocales podem valer-se dessa estrutura oportunisticamente, tornando-se lideranças políticas locais. Ao perceberem utilitariamente a capilaridade dessa estrutura, decidem tirar proveito dela em benefício próprio, quer seja cooptando as beneficiárias para determinado partido político, auferindo renda sobre o ganho das outras ou ingressando na máquina pública através de cargos comissionados.

É claro que há, também, relatos de *vocales* que se tornaram líderes comunitárias, lutavam por suas comunidades, brigavam por direitos e procuravam articular os demais cidadãos. Nesses casos, o programa cumpriu com seus objetivos, no sentido de empoderar e ampliar as redes de interação dessas mulheres. Houve relatos de *vocales* afirmando que, por causa das atividades que deveriam desempenhar, acabavam conhecendo como a máquina estatal funcionava, tomando conhecimento de outros programas ou passaram a demandar mais. Foram introduzidas, de uma forma ou de outra, a esse universo antes distante e inacessível. Ao inteirarem-se das ações realizadas pelo governo, tornou-se possível a elas confrontar sua posição e entender que a dimensão dos direitos é possível.

Em relação ao investimento público em educação, a falta de recursos financeiros para custeio e melhorias nas escolas foi uma questão importante evidenciada pela pesquisa. Diretores e professores assumiram o papel de geradores de receita, dando ao componente educacional que compunha o pagamento da bolsa uma dimensão associada à obrigação e ao controle. Há diversos trechos nas entrevistas realizadas com os professores e diretores em que tais atores defendiam que os recursos fossem gastos de acordo com o respectivo componente. Em outras palavras, se o programa concedia uma bolsa que era constituída pela soma de três componentes – saúde, educação e alimentação –, entendiam os profissionais da educação que a parcela destinada à educação deveria ser, obrigatoriamente, utilizada para essa finalidade.

Há aqui, portanto, um impasse: as titulares poderiam alocar os recursos recebidos da forma que melhor lhes conviesse ou deveriam ser impelidas a gastar o benefício em determinadas rubricas? No que se refere à execução do gasto, não havia, nas regras de operação do programa, nenhuma determinação de que os recursos destinados à educação fossem consumidos com bens e serviços educacionais. Pelo contrário, nelas restava claro que as famílias poderiam distribuir os recursos livremente. A prática, contudo, revelou o contrário: as entrevistas com diversos agentes públicos mostraram que as famílias eram induzidas a utilizar o dinheiro obedecendo à sua finalidade específica. Professores e *Responsables de Atención* defendiam essa tese e as *vocales*, como uns dos elos de monitoramento do programa, também o faziam. Nesse caso, é pertinente questionar: a liberalidade no gasto não seria configurada como um direito? Impor um padrão de gasto não poderia ser entendido como uma estratégia de controle e dominação, o que seria exatamente contrário à noção de direitos e de promoção da cidadania?

Ainda que os graves problemas orçamentários enfrentados pelos setores de saúde e educação do país repercutam diretamente nas escolas e nos centros de saúde locais, obrigando seus agentes

públicos e usuários-cidadãos a desenvolverem estratégias diversas de custeio, é preocupante notar que nenhum dos entrevistados, nos diversos níveis, utilizou as palavras “direito” e “cidadania” em suas respostas, quer seja referindo-se a renda, a educação ou a saúde, componentes reais e concretos do programa. Ao contrário, os entrevistados focalizaram a dimensão do favor, da obrigação, do dever, dos controles administrativos e da tutela. Esses elementos estavam presentes no discurso dos entrevistados, independentemente da posição ocupada, indicando como eles foram internalizados pela equipe, até a base.

Segundo Canivez (1990), a cidadania define o pertencimento ao Estado, dando ao indivíduo *status* jurídico. Em outras palavras, um padrão de cidadania – ou sua garantia – está intrinsecamente vinculado a aspectos teóricos acerca de suas funções e alcance, materializados através dos direitos sociais. Se o Estado for tomado como instituição fundamental para a correção das desigualdades, assimetrias e imperfeições geradas pelo mercado, delega-se à ele o papel de prover aos indivíduos uma série de direitos e garantias que os tornariam socialmente reconhecidos e incluídos como cidadãos. Dessa forma, como destaca Marshall (1967), reconhecer que o cidadão é um sujeito de direitos e deveres que não se limita apenas às suas obrigações e garantias civis e políticas, mas contempla, também, sua dimensão social.

Esta questão tem uma profunda relação com o mundo pós-moderno onde o direito é, antes de tudo, o reconhecimento dos conflitos que são legitimamente balizados pelo Estado. Fazendo uso da análise desenvolvida por Telles (1998), os direitos são práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público; como os interesses se expressam e os conflitos se realizam. É exatamente por isso que, há muito, os direitos não dizem respeito unicamente às garantias formais inscritas nas leis ou legitimadas pelas instituições, mas, sobretudo, ao modo como as relações sociais se estruturam.

Sendo assim, cabe perguntar: qual seria o entendimento do governo mexicano sobre direitos e garantias cidadãs, quando seus gestores em posição estratégica em nenhum momento das entrevistas utilizaram essas palavras? Ao formularem e implementarem um programa de transferência de renda com condicionalidades sociais, evidenciando que a situação de pobreza extrema aliada aos baixos índices de escolaridade e saúde é um problema relevante, reconhece o governo que a pobreza usurpa destes indivíduos uma série de direitos que estão instituídos, mas não estão concretamente estabelecidos? Reconhece o Estado a defasagem entre a lei e a realidade de exclusão que vigora na sociedade mexicana?

Em relação à tutela na execução do gasto, tal concepção, disseminada entre os agentes de base vinculados à condicionalidade educacional, reflete a força do discurso baseado na dependência e na sujeição, que é historicamente reproduzido e reforçado pelo governo mexicano. O poder público reconhece a pobreza como um problema social, resultado de profundas desigualdades no que tange à distribuição da renda, cabendo ao Estado a responsabilidade de assegurar que essas assimetrias sejam reduzidas? O Estado reconhece que os cidadãos devem ser socialmente incluídos como sujeitos plenos de direitos?

A liberalidade no gasto, que deveria ser incentivada ao invés de desestimulada, significa assegurar às famílias atendidas um novo *status* social, alçando seus integrantes à posição de cidadãos. Nesta perspectiva, a renda deve ser vista como um dos elementos estruturantes das relações sociais na medida em que inclui o indivíduo socialmente, sendo fator decisivo para a constituição e consolidação da cidadania.

Em uma sociedade onde todo e qualquer acesso a bens e serviços passa, formalmente, pela troca destes por moeda e vice-versa, percebe-se que este componente tem uma dimensão ampliada no cotidiano das pessoas. Como as relações de consumo e de garantia de bem-estar são determinadas pela posse de moeda, a ausência ou um nível de renda muito abaixo do

socialmente aceitável pode ser um fator preponderante para que as relações do indivíduo com a sociedade e o mercado fiquem cada vez mais fragilizadas, contribuindo para que ele seja futuramente excluído deste cenário de interações que vêm se consolidando em função do dinheiro. Tutelar o gasto é, portanto, uma forma perversa de restringir direitos.

Considerações Finais

Os PTRC parecem ter se rendido à sugestão da tese smithniana de que, sem incentivos para cooperar, os indivíduos tendem a desertar ou podem acomodar-se. Em outras palavras, essa parece ser a saída que os programas sociais encontraram para resolver o velho problema do assistencialismo, largamente criticado, sem ignorar o imediatismo e a legitimidade das necessidades dos mais pobres, sob a forma de um liberalismo social (Brachet-Márquez, 2010). Se a pobreza é fruto da reprodução das assimetrias entre as gerações em uma mesma família, uma das formas de interromper o círculo vicioso é aumentar as possibilidades de elas famílias ativarem suas potencialidades, de modo que, no tempo, dependam cada vez menos dos recursos transferidos.

Nessa vertente, o comportamento dos atores analisados não foi tão linear assim. Os indivíduos podem desenvolver estratégias auto-interessadas, ainda que aparentemente irracionais, como ter mais filhos; mudar de residência de tempos em tempos; controlar os ganhos esperados, a fim de manterem-se nos programas; mentir sobre dimensões da vida familiar; cobrar propinas; utilizar o programa para fins eleitorais, dentre outras ações. Estes desvios de rota são esperados e previsíveis, especialmente em programas dessa natureza. Em outras palavras, externalidades negativas fazem parte dessas políticas.

Visão oposta, ancorada na perspectiva do Estado como promotor de bem-estar coletivo, afirma que a pobreza é uma questão estrutural; é uma das assimetrias produzidas pelo mercado. Sendo assim, o Estado, na medida em que formula um programa de transferência de renda vinculado à frequência à escola, assume uma de suas funções clássicas, que é corrigir as falhas de mercado.

Nessa perspectiva, as políticas sociais têm a função de produzir e estimular as externalidades positivas e reduzir as negativas. Assim, os PTRC são o reconhecimento de que a situação de pobreza extrema, aliada ao trabalho infantil ou do jovem na economia informal, usurpa destes indivíduos uma série de direitos que estão instituídos, mas não estão concretamente estabelecidos. Agindo desta forma, o Estado reconhece a perversidade que a exclusão causa na coletividade.

Em relação à educação, a bolsa reafirma o direito à educação, que é anterior ao recebimento do benefício. Nessa perspectiva, um programa dessa natureza parte do princípio de que aluno é um sujeito pleno, que deve ter acesso aos mesmos bens e serviços disponíveis para outros indivíduos na sociedade, não podendo, portanto, tornar-se refém de uma condicionalidade perversa definida pela suficiência ou de não de desempenho escolar. A adoção dessa condicionalidade reforçaria a desigualdade e fragilizaria o papel do Estado como garantidor da consolidação dos direitos do cidadão mais pobre, exatamente o que se pretende combater.

A implementação do Programa *Oportunidades* sob a ótica dos agentes de base revela como tais relações, no nível local são profundamente afetadas pelas dificuldades de cooperação institucional, pelas disputas políticas, pelas questões orçamentárias, pelas oscilações na hierarquização das prioridades sociais e pela tutela e dependência, aspectos essas que marcaram o processo de formação do Estado e da sociedade mexicanos. Todas essas questões recaem sobre os agentes que operacionalizam o programa na base, nos diversos territórios e espaços do seu cotidiano.

Tais elementos impõem limitações ao programa, produzindo outros e distintos cursos de ação para essa política, desconhecidos ou secundarizados pelos formuladores. Ao descrever sua operação no nível das interações com os demais agentes de base e das instituições envolvidas, vem à tona o processo decisório e o trabalho cotidiano desses sujeitos, muitas vezes considerados invisíveis pelos que ocupam posições estratégicas, reforçando o papel central que desempenham.

A condicionalidade educacional foi a “porta de entrada” para compreender esse universo. Ao vincular distintos atores, rotinas, interesses e percepções, a inserção do bolsista e sua família na escola e os desdobramentos que advieram desse processo revelaram as tensões, contradições, limites e possibilidades que programas dessa natureza apresentam, aproximando-os ou afastando-os da consecução de seus objetivos tais como definidos em seus documentos oficiais.

As divergências relativas ao controle de frequência, à exigência de notas mínimas, a liberalidade do gasto do componente educacional e o papel residual que os profissionais da educação têm em relação ao programa são aspectos a indicar que, no nível da micropolítica, a promoção da inclusão e o combate à pobreza através dessa condicionalidade requerem mais atenção por parte dos governos em suas diversas esferas, ainda que as evidências informem que tais estratégias têm sido exitosas no nível macro. Afinal, conforme destacaram Lipsky (1980), Wilson (1989) e Muscheno (2005), é no nível local e na ação cotidiana dos atores vinculados à operação das políticas públicas que efetivamente se consegue perceber o Estado em ação.

Referências

- Aguilar, C. (1995). El trabajo extraenseñanza e la construcción de la escuela. In: E. Rockwell (Coord.), *La Escuela Cotidiana*. México: FCE.
- Algebaile, E. (2009). *Escola pública e pobreza no Brasil: A ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- Brachet-Márquez, V. (2010). Seguridad social y desigualdad (1910-2010). In: F. Cortés, O. Oliveira (Orgs.). *Desigualdad social* (Los grandes problemas de México, v. 5).. México: El Colegio de México.
- Canario, R. (1995). Os estudos sobre a escola: Problemas e perspectivas. In: J. O. Barroso, *Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora.
- Canivez, P. (1990). *Educar o cidadão?* Campinas: Ed. Papirus.
- Castillo, G. (2000). Comentário. In: R. Cordera & A. Ziccardi (Coord.). *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestion* (1 ed.). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Cepal. (2017) *Publicaciones de la CEPAL / ECLAC publications Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones> Acesso em. 06 jun. 2017.
- Cireno, F. et al. (2013). Condicionales, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa bolsa família. In: T. Campello & M.Côrtes Neri (Orgs), *Brasil, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.
- Cohen, E. (2008). *Oportunidades: Lecciones aprendidas y desafíos pendientes*. Ifhc/CIEPLAN: São Paulo e Santiago do Chile.
- Draibe, S. M. (2007). Estado de bem estar, desenvolvimento econômico e cidadania: Algumas lições da literatura contemporânea. In: G. Hochmanan, M. Arretche & E. Marques (Orgs.), *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

- Draibe, S. M., & Riesco, M. (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, 13(27), 220-254.
- Franco, M. (2000). Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, XXI(72).
- Gentili, P., & Frigotto, G. (2000). *La ciudadanía negada: Políticas de exclusión em la educación y el trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Harris, J., & Evans, T. (2004). *Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion*. *British Journal of Social Work*, 34, 871-895.
- Hill, M. (1997). *The policy process in the modern state* (3rd ed.). Prentice Hall.
- Ianni, O. (1988). *A formação do estado populista na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- La Jara, F. H. (2008). Between individual and collective action: Citizen participation and public oversight in Mexico's Oportunidades Programme. *IDS Bulletin*, 38(6)..
- La Rocha, M. G. (Coord.). (2009). *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares com Oportunidades*. México.
- La Rocha, M. G., & Escobar, A. (2008). A evaluación cualitativa rural de mediano plazo del Programa Desarrollo Humano Oportunidades. In: *Método Científico y política social- propósito de las evaluaciones cualitativas de programs sociales*. El Colegio de Mexico. Centro de Estudios Sociológicos.
- La Rocha, M. G., & La Tapí, A. (2008). Vulnerabilidad y activos de los hogares el Programa Progresa-Oportunidades en ciudades pequeñas. In: *Método Científico y política social- propósito de las evaluaciones cualitativas de programs sociales*. El Colegio de Mexico. Centro de Estudios Sociológicos.
- Lavinas, L. (1998). Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: Lobato, A. (org.) *Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas*. Brasília: IPEA.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, G. S. (2010). Agentes de Implementação: Mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Caderno de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, 15(56).
- Lynn, L. E. (1980). *Designing public policy: A casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Calif.: Goodyear.
- Marshall, T. (1967). *Cidadania, Classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Mercado, R. (1995). Procesos de negociación local para la operación de las escuelas. In: E. Rockwell (Coord.), *La Escuela Cotidiana*. México: FCE.
- Musheno, M., Moody, M. S. (2003). *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press.
- Oliveira, D. (2007). *Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano*. *Educação e Sociedade*, Campinas: 28(99).
- Oliveira, L., & Soares, S. (2013). Bolsa Família e Repetência: Resultados a partir do CadÚnico, Projeto Freqüência e Censo Escolar. In: T. Campello & M. Côrtes Neri (Orgs), *Brasil, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.
- Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy* (5th ed.). Taylor & Francis Group.
- Porrás, J. S. (2012). *Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno em México*. In: G. Zaremberg (Coord.). *Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Mexico: Flasco.
- Rockwell, E. (1995). *La escuela cotidiana*. México: FCE.

- Rowthorn, B. (1980). *Capitalismo, conflito e inflação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Sandoval, E. (1995). Relaciones y saberes docentes em los cursos de actualización. In: E. Rockwell (Coord.). *La escuela cotidiana*. México: FCE.
- Sedesol. (1994). *Solidaridad, seis años de trabajo*, México, Secretaría de Desarrollo Social-Subsecretaría de Desarrollo Regional-Programa Nacional de Solidaridad.
- Sedesol. (2008). *External evaluation of Oportunidades 2008: Operations and services for beneficiers*. DF: Sedesol.
- Sedesol. (2012). *Información del Programa Oportunidades para directores y docentes de educación básica. Ciclo Escolar 2012-2013*. Gobierno Federal. Ed. Vivir Mejor.
- Sedesol. (2012). *Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2012*. Gobierno Federal. Ed. Vivir Mejor.
- Silva, P., & Melo, M. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.
- Smith, A. (1988). *A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas* (3a ed.). São Paulo: Nova Cultural.
- Soares, J. F., & Alves, M. T. (2007). As pesquisas sobre o efeito das escolas: Contribuições metodológicas para a Sociologia da Educação. *Sociedade e Estado*, Brasília, 22(2), 435-473.
- Teles, V. S. (1999). *Direitos sociais: Afinal, do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Vara, A. P. M. (2005). *Los Programas de Combate a La Pobreza en México. 1988-2006*. Solidaridad, Progres y Oportunidades. El Colegio de México - Centro de Estudios Internacionales. Ciudad de México.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Winter, S. (2003). *Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies*. Paper prepared for the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington D.C., November 6-8.
- Winter, S. (1986). Studying implementation of top-down policy from the bottom up: Implementation of Danish youth employment policy. In: R. C. Rist (Ed.), *Finding work. Cross national perspectives on Employment and training*. London; New York; Philadelphia: The Falmer Press.

Sobre o Autores

Breyner Ricardo de Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto

breyner.oliveira@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0956-4753>

Doutor em Educação. Professor Adjunto da Universidade Federal de Ouro Preto, do Departamento de Gestão Pública e dos Programas de Pós-Graduação em Educação e Economia Aplicada.

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Universidade Federal de Minas Gerais

mcarmolp@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9960-707X>

Doutora em Educação. Professora Titular da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 27 Número 71

10 de junho 2019

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de
Pernambuco Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de
Fora, Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro

Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales,
Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma
de México

Marco Antonio Delgado

Fuentes Universidad
Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-

CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo

Universidad Iberoamericana,
México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y
Sociedad (CEDES) CONICET,
Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca,
España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre
la Universidad y la Educación,
UNAM, México

María Guadalupe Olivier

Tellez, Universidad Pedagógica
Nacional, México

Miguel Pereyra

Universidad de
Granada, España

Mónica Pini

Universidad
Nacional de San Martín,
Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo
Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de
Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán

Instituto de
Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale
University of Toronto, Canada
Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University
Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut

Arnold Danzig
San Jose State University

Linda Darling-Hammond
Stanford University

Elizabeth H. DeBray
University of Georgia

David E. DeMatthews
University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center
for Education Research & Policy

John Diamond
University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute

Sherman Dorn
Arizona State University

Michael J. Dumas
University of California, Berkeley

Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion
University of the Negev

Melissa Lynn Freeman
Adams State College

Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University
of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass
Arizona State University

Ronald Glass University of
California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville
Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California
State University, Sacramento
Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina
Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester
Indiana University

Amanda E. Lewis University of
Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana
University

Christopher Lubienski Indiana
University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder

Julianne Moss
Deakin University, Australia

Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio

Eric Parsons
University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton
University of Kentucky

Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis

R. Anthony Rolle
University of Houston

A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of
University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of
California, Berkeley

Jack Schneider University of
Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland

Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago

Adai Tefera
Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres
Michigan State University

Tina Trujillo
University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol
University of Connecticut

John Weathers University of
Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner
University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics

John Willinsky
Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida

Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University

Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel