

# PATH DEPENDENCE EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DO CASO DAS POLÍTICAS ANTIPOBREZA NO MÉXICO, BRASIL E PERU

## Resumo

Especialmente após 1990, uma certa homogeneidade vem sendo observada no desenho das políticas de alívio à pobreza na América Latina. Estudos a respeito da formulação das políticas sociais vêm obtendo boas experiências nos países latino-americanos, particularmente no que se refere às ações antipobreza. Este artigo estuda detalhes evolutivos presentes no desenho dos programas para mitigar a pobreza implementados por México, Brasil e Peru. Estes países foram escolhidos como casos representativos do que vem acontecendo na política de alívio à pobreza na região. A metodologia usou o conceito de *path dependence* para analisar as medidas antipobreza desenhadas por estes países. Este artigo concentrou seu estudo nos programas de transferência de renda com condicionalidades e nas estratégias antipobreza implementadas nestes três países. A pesquisa mostrou evidências de aprendizagem e de um processo de *path dependence* dentre as ações para aliviar a pobreza executadas por México, Brasil e Peru.

**Palavras-chave:** *Path dependence*; aprendizagem; homogeneidade; programas de transferência de renda com condicionalidades; estratégias de alívio à pobreza; *Oportunidades*; Bolsa Família; *Juntos*; *Vivir Mejor*; Brasil sem Miséria; *Crecer*.

**Classificação JEL:** H41, H83.

**LUCIANA ROSA DE SOUZA**

Professora do curso de Economia da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

## Abstract

Especially after 1990, a kind of homogeneity has been seen in the design of poverty alleviation policies in Latin America. The studies about the

formulation of social policies have been given good experiences by Latin America countries, particularly regarding anti-poverty policies. This paper studies the evolution details about the design of mitigation poverty programs implemented in Mexico, Brazil and Peru. These countries were chosen as representative cases concerned with poverty alleviation schemes in the region. The methodology used the path dependence concept to analyze anti-poverty schemes designed by these countries. This paper focuses on conditional cash transfer and anti-poverty strategies implemented in these three countries. The research shows evidence of a learning process during the path dependence procedure among the formulation of anti-poverty schemes in Mexico, Brazil and Peru.

**Keywords:** Path dependence; learning; homogeneity; conditional cash transfer; anti-poverty strategies; Oportunidades; Bolsa Família; Juntos; Vivir Mejor; Brasil sem Miséria; Crecer.

## 1. Introdução

A presença de certa homogeneidade no desenho das ações para aliviar a pobreza na América Latina tem sido notória desde meados da década de 1990. Constatamos a similitude das ações antipobreza ao observarmos que os programas

para executá-las, em vários países da região, diferem pouco ou quase nada. Na realidade, o estudo das medidas implementadas para reduzir as taxas de pobreza na região indica a prevalência de ações incrementais ou marginais. Este foi um dos temas discutidos por este artigo, que analisou: a) os desenhos dos programas de transferência de renda com condicionalidades (doravante usaremos a sigla PTRC), e b) a formulação das estratégias de alívio à pobreza que emergiram em México, Brasil e Peru.

Deste modo, o artigo analisou evidências da presença do conceito de *path dependence*<sup>1</sup> dentre as políticas antipobreza na América Latina. Entendemos que este conceito pode esclarecer as causas da homogeneidade verificada dentre estas ações. Neste sentido, focamos o estudo na América Latina, pois esta tem sido uma região rica em experiências. Graças a esta riqueza de práticas, a região ofereceu evidências para investigarmos os processos de aprendizagem e *path dependence* no desenho destas políticas.

Se, por um lado, a América Latina é uma região premeada por desigualdades sociais, econômicas, políticas, geográficas e culturais, as quais demandariam práticas mais heterogêneas para que as populações pobres pudessem alcançar um melhor padrão de vida, por outro identificamos

melhoras substanciais na formulação das ações para aliviar a pobreza, especialmente após meados dos anos 1990, quando a difusão destas medidas na região passou a ser um fato inconteste.

Entendemos que o estudo de caso do México, Brasil e Peru é bem representativo do que de fato tem sido observado no desenho das práticas para mitigar a pobreza na América Latina. Justificamos a escolha dos três países a partir do estudo da evolução histórica de suas políticas sociais, especialmente aquelas focadas no público mais pobre. México e Brasil vêm há anos servindo como exemplos bem sucedidos de países que implementaram medidas antipobreza. Em face desta constatação, o governo peruano deliberou aproveitar a formulação das medidas executadas por México e Brasil, optando por aperfeiçoar seu desenho. Assim, a análise deste processo – México e Brasil como referências para Peru, que aprimorou e aplicou mudanças no desenho dos primeiros – sugere a existência de processos de aprendizagem e *path dependence*.

Deste modo, as questões orientadoras da pesquisa desenvolvidas neste artigo foram: a) Por que o desenho dos PTRCs na América Latina vem sendo tão homogêneo? Estariam eles limitados pela formulação das políticas de alívio à pobreza, a qual tem sido influenciada pela difusão de políticas Mundo afora?; e b) Por que o desenho da política para atenuar a pobreza na região vem sendo semelhante? A hipótese,

para a qual juntamos evidências neste artigo, entende que o processo de *path dependence* nas políticas sociais engendra processos de aprendizagem (oriundos de *feedbacks* positivos), os quais contribuem para a difusão de políticas e para a existência de homogeneidade dentre os programas direcionados a mitigar a pobreza.

Procurando responder às questões suscitadas anteriormente, o artigo foi dividido em três eixos, para além da introdução e de considerações finais. No primeiro, apresentamos as bases teóricas que avaliam o aprendizado na formulação de programas para aliviar a pobreza e discutimos as razões que explicam a semelhança constatada dentre estes programas. No segundo eixo, delineamos as consequências do processo de *path dependence* sobre o desenho dos PTRCs, tendo como referência os casos de México, Brasil e Peru. No terceiro eixo, mostramos as estratégias de alívio à pobreza implementadas nos três países. A pesquisa foi conduzida com base na revisão bibliográfica de artigos e livros que versam a respeito do tema e consulta a sítios eletrônicos oficiais dos países (e agências multilaterais) que implantaram ações antipobreza.

## **2. Algumas reflexões sobre as políticas ao longo do tempo**

Desde os anos 1950, estudiosos da administração pública apontam que a formulação das políticas

públicas apresenta modificações incrementais no decorrer do tempo. Lindblom (1959, p.84) afirmou que “nas democracias Ocidentais as políticas são escolhidas com diferenças apenas incrementais”. Neste sentido, tem sido raro observar formulações e execuções de políticas que sejam radicalmente diferentes das anteriores.

A teoria que estuda o processo de *path dependence* nas políticas sociais tem sido recorrentemente adotada para analisar a evolução de uma determinada política pública ao longo do tempo. Esta teoria preocupa-se em apreender a dimensão temporal presente no planejamento e execução das políticas sociais, pois entende que o tempo ajuda na compreensão dos resultados positivos ou negativos gerados pelas intervenções públicas. (Pierson, 2004) Uma das definições correntes do conceito de *path dependence* diz que o termo “significa que estados, ações ou decisões correntes e futuras dependem de um caminho previamente definido pelos estados, ações ou decisões tomadas anteriormente”.

(Page, 2006)

Há diferentes definições para o termo *path dependence*. Sewell (1996, p.262-263), por exemplo, afirmou que “[...] o que acontece em um ponto inicial do tempo afetará resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrerão em um ponto final de tempo”. A definição de Sewell indica que programas desenhados no passado afetam outros que os sucederão no futuro. Neste

artigo, entendemos como *path dependence* processos nos quais prevalecem retornos positivos que, por sua vez, reforçam uma rota de aprendizagem para a formulação da política social. Nas palavras de Pierson (2000), *path dependence* se justifica e se reforça via “processos de retornos positivos”. Já Levi, discutindo o conceito de *path dependence*, assinala que:

*Path dependence* tem significado, [...] que uma vez que um país ou região tenha começado um caminho, os custos de reversão são muito altos. Existirão outros pontos para escolha, mas dificuldades nos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil para a escolha inicial. Talvez, a melhor metáfora seria uma árvore ao invés de um caminho. (Levi, 1997, p. 28)

Finalmente, Arthur (1994 *apud* Pierson, 2000, p. 20) e David (2000 *apud* Pierson, 2000, p. 20)<sup>2</sup> ressaltaram que “*path dependence* refere-se a dinâmica do processo que envolve retornos positivos, os quais geram resultados múltiplos dependendo de uma sequência particular de eventos desdobrados”. Neste artigo assumimos *path dependence* como um processo que engendra resultados positivos que se alimentam ao longo do tempo. Argumentamos que têm prevalecido resultados positivos dentre as medidas aplicadas para aliviar a pobreza na América Latina. Tais resultados fundamentam a aprendizagem vivenciada, a qual justifica a presença de ações homogêneas ou semelhantes.

Por conseguinte, *path dependence* e aprendizagem são processos que tendem a aparecer juntos. Enquanto *path dependence* identifica os resultados positivos de uma determinada ação formulada, a aprendizagem mostra como estes resultados foram apropriados no desenho das novas ações que serão implementadas. Neste sentido, usamos o conceito de *path dependence* como fundamento teórico para identificar a existência de um processo de aprendizagem (calcado em resultados positivos) no desenho e execução das práticas de alívio à pobreza no México, Brasil e Peru. Adotamos o conceito de *path dependence* por entendermos que uma política pública deve ser analisada como uma longa sequência de mudanças incrementais. (Lindblom, 1959)

No que concerne aos motivos evocados para justificar a semelhança observada (muitas vezes) nas políticas públicas, Smith afirmou que “aumentos nos recursos orçamentários, formulação maciça de novos programas, e ampliação da oferta de dinheiro, conselheiros e programas embalados pela assistência externa penetrou nos sistemas de formulação de políticas”. (Smith, 1973, p. 199) Logo, restrições orçamentárias, incertezas eleitorais e teorizações oferecidas por “especialistas” (e disseminadas por agências multilaterais) têm sido as justificativas mais frequentes para a homogeneidade constatada

dentre os programas antipobreza na América Latina.

Portanto, o estudo do fazer político nos países Ocidentais mostrou a prevalência de um consenso mínimo, no qual a maioria dos partidos políticos se apoia. Referendando esta afirmação, citamos Lindblom quando ele afirmou que:

Os comportamentos dos partidos políticos são orientados por atitudes públicas e por teorias políticas que não podem conceber a sobrevivência da democracia (nos Estados Unidos) na ausência de um acordo fundamental sobre questões potencialmente polêmicas, com consequente limitação dos debates políticos a diferenças relativamente pequenas em termos de política. (Lindblom, 1959, p. 84)

Considerando a citação, entendemos que existe uma base fundamental de ações (sejam elas políticas, econômicas ou sociais) que geralmente criam um consenso político. Esta base de ações tende a se espalhar pelo Mundo a partir do momento em que, ao ser posta em prática, produz resultados positivos. Escolher uma política inovadora (capaz de romper com o fazer político anterior) é, para um político/gestor, uma decisão arriscada e de consequências incertas. (*ibidem*, p. 84) Ou seja, uma política radicalmente diferente daquelas que foram planejadas e executadas anteriormente traz em si incerteza e risco, daí a semelhança na escolha das ações

nas áreas sociais e econômicas. Nesta circunstância, o comportamento dos gestores públicos fica circunscrito à percepção de que “mudanças incrementais impedem erros derradeiros de maneiras diversas”. (*ibidem*, p. 85)

Destarte, interpretamos que os PTRCs configuram certo “consenso” dentre as medidas para aliviar a pobreza postas em prática pelos diversos partidos políticos que vêm se alternando no poder na América Latina. Ao mesmo tempo, consideramos que as estratégias antipobreza vêm paulatinamente criando um consenso político na região. O estudo de caso dos três países contribuiu para reforçar a perspectiva de que consensos políticos têm sido estabelecidos no que concerne à formulação de ações para mitigar a pobreza e que a maioria dos países tende a copiar as práticas bem sucedidas executadas por seus vizinhos.<sup>3</sup> (Dobbin *et al.*, 2007) Neste sentido, na medida em que uma política pública é implementada (em um país) e gera resultados positivos, há uma forte tendência de que a mesma seja imitada por outros países. No próximo tópico continuamos com esta discussão ao investigarmos os casos dos PTRCs nos países citados.

### **3. Path dependence, aprendizagem e homogeneidade: uma análise a partir dos PTRCs do México, Brasil e Peru**

As ações para atenuar a pobreza executadas por México, Brasil e Peru têm como ponto comum e central os PTRCs, posto que alcançaram espaço privilegiado dentre as medidas orientadas para reduzir as taxas de pobreza na América Latina. No México, há uma maior tradição nos PTRCs, já que, lá, tais programas foram adotados nacionalmente desde 1995.<sup>4</sup> (Levy, 2006) No Brasil, o acúmulo de experiência com os PTRCs remonta a 1995, em nível local/municipal.<sup>5</sup> Somente após 2001 o país adotou o PTRC com abrangência nacional, enquanto o Peru criou o seu primeiro PTRC em 2005 (Perova & Vakis, 2009) inspirado nos programas mexicano e brasileiro. O Peru pôde se aproveitar de todas as avaliações realizadas nos PTRCs brasileiro e mexicano, sendo assim, tentou criar um PTRC com menos falhas.

A literatura que discute avaliação dos PTRCs na América Latina tem nos trabalhos de Rawlings & Rubio (2003a e 2003b) uma referência importante. As autoras afirmaram que as avaliações dos PTRCs na América Latina sugerem a existência de três gerações ou três momentos diferentes. A primeira geração de programas foi desenvolvida por México,<sup>6</sup> Brasil,<sup>7</sup> Honduras, Jamaica e Nicarágua. As essências dos programas desta geração foram: a) adequação dos programas aos processos administrativos; b) ampliação da cobertura, ou seja, expansão para áreas mais pobres; c) averiguação dos impactos esperados;

d) análise dos efeitos não esperados; e) estudo das percepções de beneficiários e parceiros a respeito do programa; e f) a relação custo-efetividade dos mecanismos de transmissão do programa. (Rawlings & Rubio, 2003a, p. 7)

A segunda geração de PTRCs foi composta por Colômbia, Jamaica e áreas urbanas do México (Rawlings & Rubio, 2003a),<sup>8</sup> e beneficiou-se da experiência acumulada com os programas de primeira geração, o que reduziu a incerteza via resultados demonstrados e avaliados. Ao mesmo tempo, os países integrantes da segunda geração tiveram um contexto socioeconômico e político que pressionou para a implementação deste tipo de programa. Além disso, os planos para execução incluíam a expansão dos PTRCs no curto prazo. (*ibidem*, p. 14)

Uma terceira geração de programas teria seu foco em avaliações de impacto de médio prazo, centradas em: a) questões de sustentabilidade do programa ao longo do tempo; b) mudanças comportamentais no decorrer do tempo; e c) impactos sobre o bem-estar das famílias. (*ibidem*, p. 16) Finalmente, as autoras recomendam que a terceira geração de PTRCs, deveria ter sua efetividade avaliada a partir da conciliação de diferentes medidas para gerar renda e emancipar economicamente os beneficiários. De acordo com Rawlings & Rubio (2003b, p. 24), o ideal seria “a criação, o fortalecimento de programas

exclusivamente dedicados à geração de renda, assegurando, por sua vez, a adequada coordenação destas iniciativas tanto com os programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRCs) como com outras estratégias de diminuição da pobreza”.

Entendemos que *Juntos* integra a terceira geração, com foco na sustentabilidade do programa ao longo do tempo, nas mudanças comportamentais dos beneficiários e nos impactos sobre o bem-estar da família, enquanto *Oportunidades* é um componente da segunda geração, cuja meta foi a expansão para as áreas urbanas do México. O Bolsa Família, num primeiro momento, concentrou-se na oferta de serviços públicos de qualidade e assumiu a ênfase na geração de emprego e renda, após 2011, por meio da Estratégia Brasil sem Miséria.<sup>9</sup> Argumentamos que as diferenças dentre os PTRCs no México, Brasil e Peru são incrementais e evidenciam a presença de um processo de aprendizagem permeado pela sugestão de Rawlings & Rubio (2003a e 2003b).

O programa mexicano (*Oportunidades*) almeja superar a pobreza entre gerações. Sendo assim, seus recursos são direcionados às crianças e jovens, ao passo que *Juntos* oferta meios para inserção econômica dos beneficiários no intuito de reduzir a pobreza na geração atual, no curto e médio prazos. Neste caso, a renda transferida é circunstancial. Já o PTRC brasileiro,

conhecido internacionalmente por Bolsa Família, tem sido usado para estimular a demanda por proteção social via políticas de cunho universal, logo, o programa não tem prazo estipulado para término dos benefícios. (IPEA, 2010; Bastagli, 2009) Vale ressaltar que, após 2011, o governo brasileiro, por meio da estratégia Brasil sem Miséria,<sup>10</sup> vem buscando inserir no mercado de trabalho os beneficiários do Programa Bolsa Família.

A análise dos três PTRCs – *Oportunidades*, Bolsa Família e *Juntos* – mostrou que a escolha de um país, em termos de políticas públicas, pode ser fortemente influenciada pelo que foi escolhido pelos outros, especialmente se estes são países vizinhos. (Dobbin *et al.*, 2007, p. 450) Partindo desta conclusão, os autores (*ibidem*, 2007) afirmaram que a aceitação social de uma estratégia política segue três regras. A primeira diz que os países líderes servem como exemplos – “*follow-the-leader*”. Os líderes são aqueles que obtiveram respostas positivas ao implementarem suas práticas e, por isso, personificam o efeito demonstração para os demais países. A segunda regra afirma que grupos de especialistas, discutindo os efeitos de uma nova política, fornecem aos tomadores de decisão argumentos para adotá-la. A terceira regra indica que especialistas, teorizando acerca das ações mais apropriadas para um determinado fim, contribuem para validar socialmente as diferentes

políticas.<sup>11</sup>

Na década de 1990, o México foi o líder, ou seja, foi o primeiro país a implementar exitosamente um PTRC como forma de reduzir as taxas de pobreza.<sup>12</sup> Naquela ocasião os “especialistas” do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (apoiados pelos EUA, que tinham interesse direto na redução das taxas de pobreza no México) referendaram política e socialmente o *Progresas* como uma boa prática para reduzir as taxas de pobreza no país. Este foi o primeiro programa antipobreza que passou a ser avaliado e discutido internacionalmente.

Paralelamente ao que ocorria no México, o Brasil passou a implantar medidas para mitigar a pobreza via transferência de renda (PTRC), entretanto, estas se deram no nível micro, posto que foram executadas por governos municipais. Consideramos que, neste caso, o Brasil estava seguindo o líder do momento: o México. Lavinhas & Varzano (1997) constataram que, em 1995, no Brasil existiam 03 municípios executando PTRC.<sup>13</sup> Já entre 1997 e 1998, os autores indicavam a existência de 25 municípios nos quais vigoravam PTRCs. Neste caso, foram usados argumentos de especialistas nacionais (inspirados pelo movimento internacional) para legitimar social e politicamente o PTRC. No caso da primeira “onda” de expansão do PTRC pelo território brasileiro, afirmamos que os especialistas

nacionais forneceram argumentos para que os prefeitos implementassem estes programas para aliviar a pobreza, sendo que estes especialistas nacionais tiveram suas ideias e práticas influenciadas pelo efeito demonstração oferecido pelo México, via *Progresas*.

Consideramos que após 2003, o programa brasileiro, Bolsa Família, veio a ser o líder mundial dentre os PTRCs. Após esta data, organismos multilaterais passaram a considerar o Bolsa Família como exemplo a ser seguido. Isso porque este programa foi ampliando gradativamente sua cobertura, saindo de 3,6 milhões de famílias em 2003 para 13,8 milhões de famílias em 2013, quando alcançou a maior cobertura dentre programas do gênero no Mundo. Além da ampliação de cobertura, as agências multilaterais entendiam como relevantes os seus objetivos que eram vinculados mais diretamente com o acesso à alimentação e à oferta de serviços públicos em detrimento da inserção socioeconômica dos beneficiários (objetivo escolhido por *Oportunidades* e por *Juntos*). Após, 2003, o PNUD, por meio de sua sede no Brasil, passou a apoiar a difusão de PTRCs com alicerce na experiência brasileira.

Vale destacar que o *Oportunidades*, ao planejar reduzir as taxas de pobreza entre gerações, teve seu desenho voltado para a inclusão das futuras gerações nos mercados de produção e consumo. Este fato é comprovado por meio do desenho

do programa, o qual transfere bolsas de estudo, que são acumuladas e formam uma poupança, para crianças e jovens participantes (ver quadro ao final do tópico). Diferentemente do *Oportunidades*, o programa *Juntos* teve em seu desenho o intuito de superar a pobreza na geração atual. Assim, o programa condiciona o benefício à participação em cursos de capacitação e empreendedorismo. O Bolsa Família, até 2011, não apresentava nenhuma das duas pretensões em seu desenho (ver quadro ao final do tópico).<sup>14</sup> O programa Bolsa Família almejava incluir os beneficiários nos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Contudo, após 2011 foi criada a estratégia Brasil sem Miséria discutida no próximo tópico.

Finalmente, o Peru foi um exemplo de país que seguiu os líderes no desenho/execução da política de mitigação da pobreza, pois *Juntos* foi um programa totalmente inspirado nos modelos executados no México e Brasil. Interessante notar que: a) o programa peruano, desde sua primeira versão, colocou a superação da pobreza (na geração atual) como mote principal, algo não visualizado nos programas do México e do Brasil; e b) o próprio programa brasileiro passou a buscar a inserção produtiva dos beneficiários via incentivo à qualificação profissional. Ou seja, percebemos uma modificação no desenho dos programas, de forma que uma experiência influenciou a mudança na outra. Este fato

evidencia a presença de aprendizagem e *path dependence* na formulação destes programas.

O processo de aprendizagem presente nos programas de alívio à pobreza fez com que sua legitimidade fosse alterada com o passar do tempo. Os programas migraram de uma ação emergencial e contingencial – transferência de renda – para uma ação mais estruturante e estável – inserção social e econômica das famílias beneficiárias.<sup>15</sup> Este processo pode ser visualizado, tanto no caso brasileiro como no mexicano, após a implementação do programa peruano, o qual ajudou no aperfeiçoamento do desenho dos programas pioneiros. Nesta circunstância, faz muito sentido a afirmação de Lindblom (1959, p. 85): “política não foi feita uma vez e para sempre; ela é feita e refeita infinitamente”.

O programa brasileiro, que em um primeiro momento focava no acesso aos serviços públicos e à alimentação, foi influenciado pela

aprendizagem oferecida pelos programas mexicano e peruano. O *Oportunidades* e o *Juntos*, desde sua primeira formulação, definiam ações que deveriam ser promovidas pelos Estados para incentivar a inclusão socioeconômica dos beneficiários atuais (*Juntos*) ou gerações futuras (*Oportunidades*) no médio prazo. Desta forma, consideramos que a estratégia Brasil sem Miséria (apresentada a seguir), ao perseguir a inserção produtiva dos beneficiários do Bolsa Família, aproxima-se da meta de superação da pobreza, levantada pelos programas mexicano e peruano.

Para demonstrar as diferenças entre os PTRCs: *Oportunidades*, Bolsa Família e *Juntos*, apresentamos um quadro sumário (na página seguinte) contendo as principais características destes programas. Na continuidade discutimos as estratégias de combate à pobreza.

**Quadro 1. Quadro-sumário com as características essenciais dos programas *Oportunidades*, *Bolsa Família* e *Juntos***

Características do Programa	<i>Oportunidades</i>	Bolsa Família	<i>Juntos</i>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Apoiar as famílias que vivem em condição de pobreza extrema com o objetivo de potencializar as capacidades de seus membros e ampliar suas alternativas para alcançar maiores níveis de bem-estar, através do melhoramento das opções de educação, saúde e alimentação”;</li> <li>– “Contribuir para a vinculação com novos serviços e programas de desenvolvimento que propiciem o melhoramento de suas condições socioeconômicas e qualidade de vida”. (SEDESOL, 2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família;</li> <li>– Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo de pobreza entre gerações;</li> <li>– Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a pobreza e vulnerabilidade;</li> <li>– Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;</li> <li>– Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza;</li> <li>– Combater a pobreza;</li> <li>– Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.</li> </ul>	<p>“O programa tem por missão contribuir para o desenvolvimento humano e o desenvolvimento de capacidades especialmente das gerações futuras, orientando sua ação para romper a transferência intergeracional da pobreza mediante incentivos econômicos que promovam e apoiem o acesso a serviços de qualidade em educação, saúde, nutrição e identidade, usando um enfoque de restituição de direitos básicos, com a participação organizada e a vigilância dos atores sociais da comunidade”.<sup>1</sup></p>
<b>Ano de criação</b>	<p>1997 – Progresá, programa direcionado para as áreas rurais deprimidas do México;</p> <p>2002 – <i>Oportunidades</i>: programa direcionado para as áreas urbanas deprimidas do México.</p>	<p>1995 – criação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) no município de Campinas/SP;</p> <p>2001 – criação do Bolsa Escola, primeiro programa de transferência de renda em âmbito nacional;</p> <p>2003 – outubro deste ano foi efetuada a unificação de todos os programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação).</p>	2005

Características do Programa	Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
<b>Meios de implantação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em 1995, que beneficiou 31.000 famílias;</li> <li>– Implantação do programa a partir de 1997. Em 1997, o programa beneficiou 400 mil famílias em mais de 10 mil localidades de 466 municípios em 12 estados do país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Iniciou-se a partir dos beneficiários dos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação;</li> <li>– Criou o CadÚnico – Cadastro Único – um cadastro unificado que identifica as famílias em situação de pobreza e indigência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Plano Piloto de 04 meses (entre setembro e dezembro de 2005), quando foi feita uma intervenção em 40 distritos adicionais dos departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huncavelica e Huánuco, chegando a um total de 110 distritos.</li> </ul>
<b>Fonte de financiamento do programa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995);</li> <li>– Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recursos do governo Federal do Brasil, a partir de 2001 via programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Híbrida com participação do governo do Peru e de agências multilaterais como FAO, Banco Mundial, Unicef, PNUD.<sup>II</sup></li> </ul>
<b>Número de beneficiários no presente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Em 2013 foram beneficiadas 5.922.246 famílias.<sup>III</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Em 2013 foram beneficiadas 13,8 milhões de famílias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Em 2013 foram beneficiadas 1.613.480 famílias.<sup>IV</sup></li> </ul>
<b>Valor do repasse do Programa (dado mais recente)<sup>V</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dezembro de 2013 – 66,132 bilhões de pesos US\$ 4,88 milhões.<sup>VI</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dezembro de 2013: R\$ 20,6 bilhões ou US\$ 8,69 milhões.<sup>VII</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dezembro de 2013 foram gastos 1,049 bilhões de soles ou US\$ 3,75 milhões.<sup>VII</sup></li> </ul>
<b>Valor do benefício</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Famílias com bolsista no ensino primário e secundário pode receber 1.095 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e até 915 pesos mexicanos concedidos como bolsa);</li> <li>– Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até 1.855 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e 1.675 pesos mexicanos por meio de bolsa).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Famílias extremamente pobres<sup>IX</sup> (renda <i>per capita</i> menor que R\$ 77,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00;</li> <li>– Famílias pobres (renda <i>per capita</i> entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 172,00.</li> <li>– Famílias extremamente pobres com mulheres grávidas (3 crianças e 2 adolescentes) benefício máximo de R\$ 272,00</li> <li>– Famílias extremamente pobres com bebê em fase de amamentação (até 6 meses) também recebem R\$ 272,00.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 100 nuevos soles por mês. Não há aumento no valor do benefício por criança.</li> </ul>

Características do Programa	Oportunidades	Bolsa Família	Juntos
<b>Condicionalidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Educação – frequência escolar de crianças menores de 17 anos;</li> <li>– Saúde – uso dos aparelhos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil;</li> <li>– Alimentação – uso do “kit” nutricional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal;</li> <li>– Para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação,</li> <li>– Para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos frequência escolar mínima de 85% dos dias letivos; e</li> <li>– Para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recurso transferido independente do número de crianças no domicílio;</li> <li>– O benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação e identificação das crianças.</li> </ul>
<b>Regras de seleção para participar do programa</b>	<p>Feitas em três níveis: seleção de áreas geográficas de atenção; identificação das famílias em condições de pobreza de capacidades dentro das localidades selecionadas; e participação das famílias para decidirem se aceitam ou não participar do programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 77,00 por mês.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Seleciona-se o distrito que vai receber a política;</li> <li>– Selecionam-se os domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos escolhidos;</li> <li>– Validação dos beneficiários a partir da participação comunitária.</li> </ul>
<b>Regras para saída do programa</b>	<p>Processo de recertificação: após três anos como beneficiária do programa, cada família passa por um processo de avaliação de suas condições socioeconômicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados;</li> <li>– O beneficiário perderá o direito somente se houver comprovação de aumento na renda durante o período, a qual será avaliada pelo cruzamento de informações das bases de dados;</li> <li>– Cruzamento de informações com as fontes de renda formais como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC), restante da seguridade social e na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente retirados por um máximo de quatro anos mais.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir da síntese de documentos oficiais.

Notas:

I. Retirado do site: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos/vision-y-mision>, acesso em 02/03/2014.

II. Fonte: PNUD (2006).

III. Retirado do site: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades2013>, acesso em 24/02/2014.

IV. Retirado do site: <http://gestion.pe/economia/juntos-incorporo-620-mil-beneficiarios-mas-dos-anos-2075774>, acesso em 24/02/2014.

V. Sem considerar os custos de administração do programa. Considera-se apenas os valores totais repassados aos beneficiários.

VI. De acordo com dado retirado do site: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mas\\_de\\_66\\_mil\\_millones\\_de\\_pesos\\_ejercera](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/mas_de_66_mil_millones_de_pesos_ejercera), acesso em 24/02/2014, a taxa de câmbio constante para o ano 2014 foi de 13,56 pesos mexicanos/dólar.

VII. A transformação do dado em dólares correntes se deu com base no dado retirado do site: <http://www.valor.com.br/valor-data/moedas>, acesso em 24/02/2014. Neste site, a relação entre real e dólar para o ano de 2013 foi de R\$ 2,37/US\$.

VIII. 1 nuevo sol = US\$ 0,3582. Cotação retirada do site: <http://www.pt.exchange-rates.org/Rate/PEN/USD>, acesso em 24/02/2014.

IX. Cálculos feitos com base no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>, acesso em 02/03/2014.

#### **4. Path dependence e estratégias de alívio à pobreza: os casos do México, Brasil e Peru**

Corroborando as ideias antes expostas, examinamos as estratégias para atenuar a pobreza. Estas estratégias almejam complementar os PTRCs no México, Brasil e Peru. Em parte, a criação destas “estratégias” buscou reduzir os problemas ocasionados pela pulverização destas ações, o que, na prática, significou atacar a fragmentação existente na própria estrutura da política de proteção social destes países.

Por outro lado, vale retomar o trabalho de Rawlings & Rubio (2003b, p. 24), quando as autoras afirmaram que o ideal seria “a criação, o fortalecimento de programas exclusivamente dedicados à geração de renda, assegurando, por sua vez, a adequada coordenação destas iniciativas tanto com os programas de Transferência

de Renda com Condicionalidades (PTRCs) como com outras estratégias de diminuição da pobreza”. Na sugestão das autoras, fica sublinhada a importância de coordenar os PTRCs com práticas que promovam a geração de renda, algo que apareceu na formulação das estratégias antipobreza nos três países.

Teoricamente, o que está subentendido na implantação das “estratégias” é a noção de que a pobreza é um fenômeno multidimensional ou multifacetário, que demanda ações coordenadas com objetivo de superá-la em longo prazo. Entendemos como “estratégias antipobreza” as seguintes ações, no México: Estratégia *Contigo* (2002) e Estratégia *Vivir Mejor* (2007); no Brasil: Estratégia Fome Zero (2005) e Estratégia Brasil Sem Miséria (2011);<sup>16</sup> no Peru: Estratégia *Creecer*, nas versões 2007 e 2010. Neste artigo, as análises foram concentradas nas estratégias mais

recentes e que melhor expressam a aprendizagem vigente dentre as medidas para redução das taxas de pobreza, quais sejam: *Vivir Mejor* (México: 2007), Brasil sem Miséria (Brasil: 2011) e *Crecer* (Peru: versão 2010).

No caso mexicano, a Estratégia conhecida por *Vivir Mejor* buscou capacitar profissionalmente as populações pobres e miseráveis do país. Segundo documento oficial, esta estratégia concentra todas as ações do governo, canalizando-as ao objetivo de promover o Desenvolvimento Humano Sustentável, evita a dispersão das práticas e faculta um maior proveito dos recursos investidos. (SEDESOL, 2007, p. 7)

O documento governamental mostra preocupação com o desenvolvimento humano sustentável, entendido como “um processo permanente de ampliação de capacidades que permita a todos os mexicanos viverem uma vida digna sem comprometer o patrimônio das gerações futuras”. (*ibidem*) Por outro lado, foram formuladas a estratégia *Vivir Mejor* e a versão *Oportunidades para Vivir Mejor* como uma inovação ao desenho do programa *Oportunidades*, orientando sua elegibilidade aos jovens (até então não inclusos no programa).

A estratégia *Vivir Mejor*, após 2008, foi organizado em torno de quatro componentes. (OIT, 2012) O primeiro orientou-se para o desenvolvimento de capacidades básicas, no intuito de

garantir igualdade de oportunidades e condições para o progresso social das famílias mais pobres do país, via oferta de serviços públicos de saúde, alimentação e moradia. O segundo componente almejou criar uma rede de proteção social capaz de permitir às pessoas mais pobres o enfrentamento de contingências e riscos que podem surgir ao longo de suas vidas (desastres naturais ou perda de emprego). O terceiro focou na oferta de um entorno físico e social melhor, propiciando coesão social e desenvolvimento de infraestrutura nas regiões mais pobres. Finalmente, o último componente almejou ampliar o acesso ao trabalho formal e bem remunerado. (*ibidem*)

Dessa forma, informações mais recentes apontam que a estratégia *Vivir Mejor* tornou-se essencial para a redução dos impactos perversos da crise de 2008 sobre a sociedade mexicana. Em um site oficial há a afirmação de que esta estratégia foi criada em 2008, mas o documento da SEDESOL (2007) confirma a existência da estratégia desde 2007. Segundo este site, “a estratégia *Vivir Mejor* foi estabelecida em 2008 para unir os programas sociais federais em uma estratégia coerente para o desenvolvimento humano”.

No Brasil, o Brasil sem Miséria foi uma estratégia que apareceu em 2011, tendo por meta retirar da extrema pobreza 16,2 milhões de pessoas em todo o país. (BRASIL, 2012) O programa,

conforme documento, considera a multidimensionalidade da pobreza ao afirmar que “a insuficiência de renda é um relevante indicador de privações, mas não é o único. Fatores sociais, geográficos e biológicos multiplicam ou reduzem o impacto exercido pelos rendimentos sobre cada indivíduo”. (*ibidem*)

A estratégia Brasil sem Miséria atua em três frentes: a primeira visa garantir renda, através do programa Bolsa Família para atender a 13,1 milhões de famílias (dado de 2011),<sup>17</sup> além da utilização do Cadastro Único das políticas sociais (CadÚnico). A segunda frente almeja facilitar o acesso a serviços públicos, aumentando sua oferta em saúde, educação, habitação, assistência social, acesso à documentação, apoio à população de rua, segurança alimentar e energia elétrica. A terceira frente abarca a inclusão produtiva, ações nas regiões rurais e nas áreas urbanas.

No que concerne ao aspecto da inserção produtiva (terceira frente), a meta é aumentar a produção no campo e gerar ocupação e renda na cidade (*ibidem*), ou seja, há uma intervenção voltada ao atendimento das necessidades dos extremamente pobres que vivem nas cidades e outra orientada aos que vivem no campo. No campo, as ações focam em ampliar a produção agrícola de produtores familiares via acesso à água potável, energia elétrica e assistência técnica, almeja também expandir o acesso a

mercados, ou seja, o apoio para a comercialização da agricultura familiar. Nas cidades, os objetivos do programa são fomentar o microempendedorismo e a qualificação da mão-de-obra, lembrando que, em anos recentes, o Brasil tem vivido uma demanda reprimida por mão-de-obra qualificada.

No caso do Peru, a estratégia *Creceer* foi criada para coordenar, de forma interinstitucional, diferentes programas, com intuito de combater a desnutrição infantil crônica. (Riviera, 2009) Por outro lado, esta mesma autora, que fez uma apresentação como representante do governo peruano, afirmou que “*Juntos* é a base da estratégia *Creceer*”. (*ibidem*) Esta afirmação corrobora a ideia de que as mudanças no desenho do PTRC foram estímulos importantes para a criação das estratégias.

A estratégia *Creceer* surgiu após uma análise que evidenciou a dificuldade dos programas para amenizar a pobreza implantados nos últimos 11 anos no Peru em reduzir a desnutrição infantil crônica. Assim, o desafio colocado pela estratégia *Creceer* foi superar de forma “articulada e multisetorial a desnutrição crônica gerada por múltiplas causas”. (SECRETARIA, 2010, p. 12) Por isso, a estratégia *Creceer* despontou como um conjunto de ações envolvendo vários setores, sustentadas nos princípios de democratização, descentralização, transparência e participação da sociedade civil.

A estratégia *Creceer* trouxe um desenho de política cujo propósito foi “assegurar o capital humano e social de grupos sociais em situação de risco e vulnerabilidade e contribuir para uma inserção efetiva das famílias e produtores nos mercados, contribuindo para a redução da pobreza e o emprego sustentável”. (SECRETARIA, 2010) Para alcançar seu objetivo *Creceer* unificou ações de sete ministérios e a Presidência do Conselho de Ministros, articulando 15 programas orientados a redução da pobreza.

Após a descrição das estratégias antipobreza nos três países, afirmamos que as ações desenhadas e implementadas por México, Brasil e Peru corroboram com a hipótese deste artigo, qual seja, há um processo de *path dependence*

dentre estas medidas, o qual garante a reprodução do processo de aprendizagem na formulação das políticas sociais. Desta forma, retomamos a avaliação realizada pelo Banco Mundial e divulgada por Rawlings e Rubio (2003a e 2003b), a qual sugeriu que uma terceira geração de PTRC deveria focar em programas que gerassem renda aos mais pobres. Coincidentemente, isso foi identificado nas três estratégias descritas. Neste caso, enxergamos o Banco Mundial como um órgão difusor da aprendizagem verificada por meio da avaliação dos PTRCs. Na sequência mostramos um quadro resumindo as características essenciais de *Vivir Mejor*, Brasil sem Miséria e *Creceer*. Após a exposição do quadro-sumário, redigimos as considerações finais do artigo.

**Quadro 2. Quadro-resumo das características essenciais das estratégias *Vivir Mejor*, Brasil sem Miséria e *Crecer***

Estratégia/ característica	<i>Vivir Mejor</i>	Brasil sem Miséria	<i>Crecer</i>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Estimular o desenvolvimento das capacidades dos mexicanos, em especial das meninas e dos meninos, garantindo-lhes acesso a educação, saúde e moradia digna”;</li> <li>– “Proporcionar uma rede de proteção social, que evite a perda por catástrofes dentre as famílias mais pobres, frente a enfermidades ou perda de emprego”;</li> <li>– “Facilitar o acesso ao emprego formal a todos as mexicanas e os mexicanos, fortalecendo a coordenação entre a política social e a política econômica”.<sup>I</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Superar a extrema pobreza até 2014;<sup>II</sup></li> <li>– Busca ativa de pessoas vivendo em extrema pobreza que ainda não são beneficiárias do Bolsa Família;</li> <li>– Aperfeiçoar ainda mais as estratégias de inclusão produtiva orientadas para os beneficiários do Bolsa Família;</li> <li>– Ofertar mais serviços sociais de qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Tem como principal objetivo articular as ações das instituições públicas e privadas em nível local, regional e nacional com um enfoque territorial participativo orientado para maiores e melhores impactos na redução da pobreza e da desnutrição infantil crônica”.<sup>III</sup></li> </ul>
<b>Ano de criação</b>	2007	2011 <sup>IV</sup>	2007
<b>Componentes da estratégia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “O desenvolvimento de capacidades básicas: <i>Oportunidades</i> e Apoio Alimentar através de Diconsa”;<sup>V</sup></li> <li>– “Rede de programas de proteção social: 70 e mais e Emprego Temporário (PET/PETA)”;</li> <li>– “O desenvolvimento e melhoria do entorno físico e social: moradia e resgate de espaços públicos”;</li> <li>– “O desenvolvimento dos vínculos sociais e econômicos: estância infantil para apoiar as mães trabalhadoras e opções produtivas”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inclusão Produtiva Urbana: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC;</li> <li>– Bolsa Família e Mulheres Mil (oferecer ensino técnico médio para 100 mil mulheres);</li> <li>– Inclusão Produtiva Rural: Assistência Técnica; Crédito de Fomento; Sementes; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);</li> <li>– Garantia de Renda: Bolsa Família; Acordos entre Governo Federal e Estados para ampliar o valor do benefício do Bolsa Família em cada região;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Três eixos de <i>Crecer</i>: a) Desenvolvimento de capacidades humanas e respeito aos direitos fundamentais; b) Promoção de oportunidades e capacidades econômicas e c) Estabelecimento de uma rede de proteção social”.<sup>VI</sup></li> </ul>

**Componentes da estratégia (continuação)**

– Acesso a serviços: oferta de documentação; acesso à: energia elétrica, educação, saúde, assistência social e habitação; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); garantia de Segurança Alimentar e Nutricional e redução do Trabalho Infantil.  
 – Busca Ativa para: i) inclusão no Cadastro Único; ii) acessar benefícios; iii) acessar serviços.<sup>VII</sup>

<p><b>Ministérios envolvidos na Estratégia</b></p> <p>– “As secretarias e dependências de Educação, Saúde, Fazenda e Seguridade Social”;          – “Ministério Social (coordenado pelo presidente da Nação)”;          – “Comissão Intersecretarias de Desenvolvimento Social (composta por 14 dependências federais e coordenada pela SEDESOL)”;          – “Comissão Nacional de Desenvolvimento Social (representantes do governo, de estados e municípios)”;          – “O Conselho Consultivo de Desenvolvimento Social, coordenado por SEDESOL, composto por pesquisadores, empresários e membros da sociedade civil”.<sup>VIII</sup></p>	<p>– Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração Nacional (MIN), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNAES).</p>	<p>– Programas pulverizados em sete ministérios: Ministério da Agricultura; Ministério do Moradia, Construção e Saneamento Básico; Ministério do Trabalho e promoção do Emprego; Ministério de Transportes e Comunicações; Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social; Presidência do Conselho de Ministros; Ministério da Educação e Ministério da Saúde.</p>
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da síntese de documentos oficiais.

Notas:

- I. Retirado do site: [189.254.115.246/RevistaRED/.../vividir\\_mejor.doc](http://189.254.115.246/RevistaRED/.../vividir_mejor.doc); acesso em 01/03/2014. Tradução própria
- II. Retirado do site: <http://www.brasilemmiseria.gov.br/apresentacao>, acesso em 01/03/2014. Tradução própria.
- III. Retirado do site: <http://www.mecreecer.gob.pe/>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.
- IV. A estratégia Fome Zero vigorou de 2005 até 2011. Os programas complementares existem desde 2009. Tradução própria.
- V. Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.
- VI. O termo faz referência ao Cadastro Único de Programas Sociais, o qual foi criado para unificar a base de dados do público-alvo dos programas sociais do governo.
- VII. Retirado do site: <http://www.mecreecer.gob.pe/>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.
- VIII. Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014. Tradução própria.

## 5. Considerações Finais

A hipótese que buscamos comprovar neste artigo é que existe de um processo de *path dependence* nas políticas sociais na América Latina, o qual garante a aprendizagem na formulação de ações para aliviar a pobreza entre países. A aprendizagem decorre da identificação de *feedbacks* positivos, comprovados por meio de avaliações. Assim, na medida em que um país implementa um programa com sucesso, há um movimento que tende a difundir este programa para os demais países, o que, por sua vez, engendra a similaridade nos desenhos das ações antipobreza.

Ao perseguir a comprovação da hipótese, usamos os estudos de caso da política de alívio à pobreza implementada por México, Brasil e Peru. A evolução das intervenções nesta área mostrou que existiu e existe um processo de *path dependence* nas ações executadas nos três países. O estudo de caso dos desenhos dos programas de transferência de renda com condicionalidades mostrou que o Peru aprendeu com México e Brasil, enquanto México e Brasil (principalmente o Brasil) melhoraram o desenho do seu programa após a experiência peruana. Ou seja, resultados positivos avaliados nos três programas ajudaram a melhorar o desenho do PTRC de todos eles.

O estudo de caso das estratégias para antipobreza nos três países mostrou a influência que a avaliação do Banco Mundial (a qual sugeria uma terceira geração de PTRCs centrada na geração de emprego e renda aos beneficiários) teve sobre o desenho global dos programas de alívio à pobreza. Neste caso, houve um processo de aprendizagem e *path dependence* impulsionado pela avaliação ofertada pelo Banco Mundial. Logo, os três países utilizaram a avaliação do Banco Mundial para aperfeiçoar suas políticas de alívio à pobreza, orientando-as para gerar emprego e renda.

Defendemos que os resultados positivos (*increasing returns*) são alcançados tanto por avaliações patrocinadas por organismos multilaterais (ou pelos próprios governos) como graças ao apelo eleitoral ou à popularidade dos programas dentre os eleitores de um determinado país. Nos três países há um apoio popular muito grande tanto aos PTRCs como às estratégias. Entendemos que ambas as formas de alcançados resultados positivos contribuem para criar um consenso político de que os PTRCs e as estratégias conformam um caminho correto para aliviar a pobreza. Este consenso político reforça o *path dependence* e a aprendizagem dentre estas ações.

Oferecemos duas considerações para responder à primeira questão proposta pelo artigo, qual seja: Por que os PTRCs na América Latina vêm sendo tão homogêneos? Estariam eles limitados pela formulação das políticas de alívio à pobreza, a qual vem sendo influenciada pela difusão de políticas pelo Mundo todo? Na primeira consideração, afirmamos que existe uma semelhança clara e evidente dentre os desenhos dos PTRCs implementados em México, Brasil e Peru (quicá América Latina como um todo). Esta semelhança pode ser justificada pelo processo de aprendizagem identificado dentre estas experiências. Há evidências fortes de que o processo de aprendizagem e *path dependence* promoveu a difusão de políticas para aliviar a pobreza Mundo afora.

Em uma segunda consideração, apontamos que existem sinais de um processo de aprendizagem em curso no desenho dos PTRCs dos três países, uma vez que: a) a experiência peruana ajudou a melhorar o desenho dos programas mexicanos e brasileiros; b) o Brasil, ao observar o desenho dos programas *Juntos* e *Oportunidades*, passou a buscar a emancipação socioeconômica das famílias integrantes do Bolsa Família, fato que teve seu auge com a formulação da estratégia Brasil sem Miséria; c) apesar de o México ainda focar seu programa na redução da pobreza entre gerações, após *Vivir Mejor* ter sido instituído, a meta de gerar emprego e renda no curto prazo

apareceu como medida anticíclica para enfrentar a crise de 2008.

Para responder à segunda questão proposta, qual seja, por que o desenho geral da política de combate à pobreza na região vem sendo homogêneo?, tecemos três observações. Na primeira observação, sugerimos que o processo de aprendizagem e *path dependence* existentes dentre os PTRCS de México, Brasil e Peru justificaram a criação das estratégias antipobreza no intuito de gerar emprego e renda, além de minimizar a pulverização/fragmentação destes programas.

Em uma segunda observação, entendemos que a avaliação oferecida pelo Banco Mundial, que sugere uma terceira geração de PTRCs, influenciou na criação das estratégias. Na terceira geração, os PTRCs deveriam ser articulados com outras medidas no intuito de promover a inclusão dos beneficiários nos mercados de produção e consumo. Defendemos que esta avaliação feita pelas consultoras do Banco Mundial (Rawlings & Rubio, 2003a; 2003b) trouxe uma demanda que foi contemplada pelas estratégias desenhadas por México, Brasil e Peru.

Finalmente, assinalamos que o processo de aprendizagem evidenciado dentre as políticas para reduzir a pobreza estudadas neste artigo mostrou que, na medida em que a pobreza passou a ser vista como multidimensional, ações para incentivar sua redução ficaram

condicionadas a um conjunto mais amplo de práticas para além meramente da renda. Este espectro engloba desde o acesso a serviços públicos até a geração de emprego e renda.

Consideramos que as experiências vividas pelos três países trouxeram evidências que corroboraram a hipótese inicial deste artigo. Os processos de *path dependence* e aprendizagem presentes nas ações para mitigar a pobreza têm contribuído para seu desenvolvimento, de forma que, gradativamente, as ações estão passando de medidas de garantia de renda (emergenciais) para oferta de serviços públicos de qualidade e fomento à geração de emprego e renda (estruturantes).

## Bibliografia

BASTAGLI, F. "From social safety net to social policy?" The role of conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America. *Working Paper n. 60*, dez./2009, CASE – Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.

BRASIL. *Plano Brasil sem Miséria*. Brasil, 2012. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08/municipios-terao-ate-sexta-feira-16-para-cadastrar-propostas-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/plano-brasil-sem-miseria.pdf>. Acesso em 02/10/2014.

DOBBIN, F; SIMMONS, B & GARRETT, G. "The global diffusion of public policies: Social, construction, coercion, competition or learning?" *Annual Review of Sociology*, n.33, p. 449-472, 2007.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Comunicados do IPEA*, n. 59: Previdência e Assistência Social: Efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos Estados, 22 de julho de 2010.

LAVINAS, L. & VARZANO, R. "Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza". *Texto para Discussão*, n.534. IPEA. 1997.

LEVI, M.A. "Model, a method and a map: Rational choice in comparative and historical analysis". In: LICHBACH, A. S. & ZUCKERMAN, M. I. (Orgs.), *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*. Cambridge University Press, 1997, p.19-41.

LEVY, S. *Progress against poverty sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006.

LEVY, S. *Good intentions, bad outcomes: Social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

LINDBLOM, C. E. "The science of 'muddling through'", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88, Spring 1959.

OIT. *Inclusión social Y reducción de la pobreza (Estrategia "Vivir Mejor")*. OIT, 2012. Disponível em <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>. Acesso em 02/03/2014.

PAGE, S. E. "Path dependence", *Quarterly Journal of Political Science*, v. 1, n. 1 p. 87-115, 2006.

PEROVA, E. & VAKIS, R. *Welfare impacts of the "Juntos" Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. The World Bank, 2009. Disponível em: [http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod\\_legal/archivos/Evaluacion\\_Cuasi-Experimental1.pdf](http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Evaluacion_Cuasi-Experimental1.pdf). Acesso em 01/10/2014.

PEROVA, E. & VAKIS, R. *Más tiempo en el programa, mejores resultados: Duración e Impactos del Programa Juntos en el Peru*, 2011. Disponível em: [www.juntos.gob.pe/?page\\_id=3630](http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3630). Acesso em 15/12/2012.

PIERSON, P. "Increasing returns, path dependence and the study of pólice". In: *American Political Science Review*, vol.94, n.2, June/2000.

PIERSON, P. *Politics in time: History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. “Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres/Perú”. *Informe de Desarrollo Humano*. PNUD, 2006.

RAWLINGS, L. B & RUBIO, G. M. “Evaluating the impact of conditional cash transfer programs lessons from Latin America”. In: *World Bank Policy Research, Working Paper* 3119, August 2003a.

RAWLLINGS, L. B. & RUBIO, G. M. “Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo”. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n. 10, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), 2003b.

RIVIERA, M. N. *Improving the impact of the Perú CCT on nutrition*, 2009. Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=2>. Acesso em 22/09/2009.

SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISSION DE ASUNTOS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (ST/CIAS). *Marcos lógicos de los programas sociales de la Estrategia Nacional Crecer*. Lima, 2010. Disponível no site: [http://www.cias.gob.pe/sinameis\\_publicaciones.php](http://www.cias.gob.pe/sinameis_publicaciones.php). Acesso em 07/01/2010.

SEDESOL. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*. Plano Nacional del Desarrollo, 2002-2006, 1. Ed. SEDESOL, 2003.

SEDESOL. *Vivir Mejor: Política social del gobierno federal*, 2007. Disponível no site: [www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir\\_mejor.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivir_mejor.pdf). Acesso em 03/08/2010.

SEWELL, W. H. “Three temporalities: Toward an eventful sociology”. In: McDONALD, T. (Org.). *The historic turn in the human science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996, p. 245-280.

SMITH, T. B. “The policy implementation process”. *Policy Sciences*, n. 4, 197-209, 1973.

TAKAGI, M. & BELIK, W. “A Implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: Entre a caridade e os gastos sociais”. In: ORTEGA, Antonio César & ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. 1 ed. Campinas: Alínea, 2007, v. 1, p. 187-208.

## Notas

1 Cf.: (Pierson, 2004, p. 4-17).

2 ARTHUR, W. B. *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan, 1994. DAVID, P. “Path dependence, its critics, and the quest for ‘Historical Economics’”. In: GARROUSTE, P. and IOANNIDES, S. (org.). *Evolution and path dependence in economic ideas: Past and present*. Cheltenham, U.K. Edward Elgar, 2000.

3 Na verdade, a citação original em inglês é: “countries may copy neighbors, whom they see at close range. Sikkink (1993) finds that issue networks shape public policy in Latin America”. (Dobbin et al., 2007, p.453)

4 Levy afirmou que o piloto do PTRC mexicano foi planejado em 1995 e executado em parte do ano 1996. Após a avaliação do piloto é que o programa foi implementado no país todo.

5 Os programas municipais brasileiros podem ser considerados pilotos para o Bolsa Escola, que foi instituído em nível nacional em 2001.

6 PROGRESA foi considerado como a primeira geração no México.

7 São considerados da primeira geração de PTRCs brasileiros os programas PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e Bolsa Escola.

8 *Oportunidades* foi considerado o programa de segunda geração do México.

9 Em 2009, os programas complementares ao Bolsa Família foram apresentados pelo governo, cujo intuito era articular ações para promoção de oportunidades de emprego e renda para superar a pobreza. Neste sentido, a preocupação com a inserção produtiva dos beneficiários do Bolsa Família já aparecia em 2009. Essa informação foi obtida no site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>. Acesso em 03/03/2010.

10 O discurso oficial do governo brasileiro diz que Brasil sem Miséria é um programa. Neste artigo defendemos que ele é uma estratégia, pois busca articular diferentes programas presentes em diversos ministérios, no intuito de inserir social e economicamente os beneficiários do Bolsa Família.

11 Tradução própria do original em inglês: “Social acceptance of a policy approach can happen in three different ways: (a) leading countries serve as exemplars (follow-the-leader); (b) expert groups theorize the effects of a new policy, and thereby give policy makers rationales for adopting it; or (c) specialists make contingent arguments about a policy’s appropriateness, defining it as right under certain circumstances”. (Dobbin et al., 2007, p. 452)

12 Progres – Programa de Educación, Salud y Alimentación – foi o primeiro programa adotado em nível nacional para reduzir a pobreza via transferência de renda. Até o ano 2000, o PTRC mexicano era chamado de Progres – *Programa de Educación, Salud y Alimentación* – foi implementado apenas nas áreas rurais do país. Após 2000, o nome do programa foi alterado para *Oportunidades*.

13 Os municípios eram Campinas, Ribeirão Preto e Brasília.

14 Em 2009, surgiram os programas complementares ao Bolsa Família. O intuito destes programas era articular ações para gerar emprego e renda aos beneficiários. Entretanto, consideramos que tais programas foram pouco desenvolvidos ou estimulados pelo governo da época. Por isso, optamos por considerar 2011 como o ano de referência para ações de geração de emprego e renda envolvendo o Bolsa Família.

15 Neste artigo nos limitamos a discutir as causas desta migração apenas pelo prisma da aprendizagem de políticas. Desconsideramos, portanto, os problemas orçamentários que certamente guardam relação com esta migração.

16 Segundo Takagi e Belik (2007), após 2005 o Programa Fome Zero passou a conformar a Estratégia Fome Zero que vigorou até 2011, quando foi criado o programa Brasil sem Miséria ou Estratégia Brasil sem Miséria.

17 Em 2013 foram 13,8 milhões de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família.

