

PATH DEPENDENCE E APRENDIZAGEM: UM ESTUDO DO CASO DAS POLÍTICAS ANTI-POBREZA NO MÉXICO, BRASIL E PERU

Luciana Rosa de Souza¹

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 anti-pobreza. Este artigo estudou 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 a pobreza na região. A metodologia usou o conceito de *path dependence* para analisar as medidas anti-pobreza desenhadas por estes países. Este artigo concentrou seu estudo nos Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades e nas estratégias anti-pobreza implementados nestes três países. A pesquisa mostrou evidências de aprendizagem e de um processo de *path dependence* dentre as ações para aliviar a pobreza formuladas 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 e *Crececer*.

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 studied 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 focused on Conditional Cash Transfer and anti-poverty strategies implemented in these three countries. The research showed evidence of a learning process during the path dependence procedure among the formulation of anti-poverty schemes in Mexico, Brazil and Peru.

Key-words: *path dependence*, learning, homogeneity, Conditional Cash Transfer, Anti-Poverty strategies, *Oportunidades*, Bolsa Família, *Juntos*, *Vivir Mejor*, Brasil sem Miséria e *Crececer*.

¹ Professora do curso de Economia da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP. Na Escola Paulista de Economia Política e Negócios – EPPEN.

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 anti-pobreza 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*² dentre as políticas para aliviar a pobreza 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 anti-pobreza. 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 premida por desigualdades sociais, econômicas, políticas, geográficas e culturais, as quais demandariam práticas mais heterogêneas para que as populações pobres pudessem alcançar um padrão de vida mínimo. 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 de mitigação da 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 anti-pobreza. Em face desta constatação, o governo peruano deliberou aproveitar a formulação das medidas executadas por México e Brasil, optando por melhorar o desenho das mesmas. Assim, a análise deste processo - México e Brasil como referências para Peru, que aprimorou e influenciou mudanças no desenho dos primeiros – sugere a existência de processos de aprendizagem e *path dependence*.

2 PIERSON, P. Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. 2004, Princeton University Press.(Introduction: Placing politics in time, pp. 4-17).

Deste modo, as questões orientadoras da pesquisa desenvolvidas neste artigo foram: a) Por que o desenho dos PTRCs na América Latina vêm sendo tão homogêneos? 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 geral da política para atenuar a pobreza na região vem sendo semelhante? A hipótese, para 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 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 a 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 anti-pobreza.

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 “in Western democracies the policies that are chosen to differ only incrementally”. 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 “means that current and future states, actions, or decisions depend on the path of previous states, actions, or decisions” (Page, 2006).

Há diferentes definições para o termo *path dependence*, Swell (1996, p.262-263) por exemplo, afirmou que “... that what happened at an earlier point in time will affect the possible

outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time”. A definição de Swell (1996) 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 “positive feedback processes”. Já Levi (1997, p.28), discutindo o conceito de *path dependence*, assinala que:

“Path dependence has to mean, ..., that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path”.

Finalmente, Arthur (1994) e David (2000) *apud* Pierson (2000, p.20) ressaltaram que “*path dependence* refers to dynamic process involving positive feedback which generate multiple possible outcomes depending on the particular sequence in which events unfold”. Neste artigo assumimos *path dependence* como um processo que engendra resultados positivos que se alimentam ao longo do tempo. Argumentamos que tem 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 entendemos 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 (1973, p.199) afirmou que “budgets soared, massive new programs were formulated, and foreign assistance money, advisors, and packaged programs penetrated the policymaking systems”. Logo, restrições orçamentárias, incertezas eleitorais e teorizações oferecidas por “*experts*” (e disseminadas por agências multilaterais) têm sido as justificativas mais frequentes para a homogeneidade constatada dentre os programas anti-pobreza 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 (1959, p.84) quando ele afirmou que:

“Party behavior is in turn rooted in public attitudes and political theorists cannot conceive of democracy's surviving (in the United States) in the absence of fundamental agreement on potentially disruptive issues, with consequent limitation of policy debates to relatively small differences in policy”

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 (Lindblom, 1959, p.84). Ou seja, uma política radicalmente diferente daquelas que foram planejadas e executadas anteriormente traz em si incerteza e risco. Tal risco/incerteza contribuem para a semelhança na escolha das ações nas áreas sociais e econômicas. Nesta circunstância, o comportamento dos gestores públicos fica circunscrito à percepção de que “incremental changes avoid serious lasting mistakes in several ways” (Lindblom, 1959, p. 85).

Destarte, interpretamos que os PTRCs configuram um certo 'consenso' dentre as medidas para aliviar a pobreza, postas em prática pelos diversos partidos políticos que vem se alternando no poder, na América Latina. Ao mesmo tempo, consideramos que as estratégias anti-pobreza 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.

Assinalando que, a maioria dos países tendem a copiar as práticas bem sucedidas executadas por seus vizinhos (Dobbin et al, 2007³). 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 investigamos 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. Os PTRCs 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 de 1995⁴ (Levy, 2006).

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.

No Brasil, o acúmulo de experiência com os PTRCs remonta 1995, em nível local/municipal⁵. Somente após 2001 o país adotou o PTRC com abrangência nacional. Enquanto, o Peru criou o seu primeiro PTRC em 2005 (Perova e Vakis, 2009), inspirado nos programas mexicano e brasileiro. Peru pode 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 México⁶, Brasil⁷, 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 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 e Rubio, 2003a, p.7).

Ao passo que, a segunda geração de PTRCs foi composta por Colômbia, Jamaica e áreas urbanas do México⁸ (Rawlings e Rubio, 2003a). A segunda geração 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 sócio-econômico 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 (Rawlings e Rubio, 2003a, 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 (Rawlings e Rubio, 2003a, p.16). Finalmente, as autoras recomendam que deveria existir uma terceira geração de PTRCs, que teria 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 “la creación, o fortalecimiento de programas exclusivamente dedicados a la generación de ingreso, asegurando, la vez, la adecuada coordinación de estas iniciativas tanto con los programas Transferencias Condicionadas de Egresos⁹ (TCE) como con otras estrategias de

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 Transferencia Condicionada de Egresos (TCE) tem o mesmo significado que Programas de Transferência de Renda com

disminución de la 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. 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 2011¹⁰ por meio do Brasil sem Miséria. 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 e 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 do benefícios (IPEA, 2010 e Bastagli, 2009). Ressalvando que após 2011, o governo brasileiro, por meio da estratégia¹¹ Brasil sem Miséria, vem buscando inserir profissionalmente os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

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 (Dobbin et al, 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. Enquanto a terceira regra indica que ‘gurus’, teorizando acerca das ações mais apropriadas para um determinado fim, contribuem para validar socialmente as diferentes políticas¹².

Condicionalidades (PTRC).

10 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. Acesso em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>, acesso em: 03/03/2010.

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

12 Tradução própria do original em inglês: “Social acceptance of a policy approach can happen in three different ways: (a) leading

Na década de 1990, o México¹³ foi o líder, ou seja, foi o primeiro país a implementar exitosamente um PTRC como forma de reduzir as taxas de pobreza. Naquela ocasião os 'gurus' 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 *Progres*¹⁴ como uma boa prática para reduzir as taxas de pobreza no país. Este foi o primeiro programa anti-pobreza 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 e Varzano (1997) constataram que, em 1995, no Brasil existiam 3 municípios¹⁵ executando PTRC. 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 idéias e práticas influenciadas pelo efeito demonstração oferecido pelo México, via *Progres*.

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 PBF 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 oferta de serviços públicos em detrimento da inserção socioeconômica dos beneficiários (objetivo escolhido pelo *Oportunidades* e *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 *Oportunidades* ao planejar reduzir as taxas de pobreza entre gerações teve

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)

13 Progres – Programa de Educación, Salud y Alimentación –foi o primeiro programa adotado em nível nacional para reduzir a pobreza via transferência de renda.

14 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.

15 Os municípios eram Campinas, Ribeirão Preto e Brasília.

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 que participam do programa (ver quadro ao final do tópico). Diferentemente de *Oportunidades*, o programa *Juntos*, teve em seu desenho, o intuito de superar a pobreza na geração atual, assim, o programa condiciona o benefício a participação em cursos de capacitação e empreendedorismo. Bolsa Família¹⁶, até 2011, não apresentava nenhuma das duas pretensões em seu desenho (ver quadro ao final do tópico). 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 a qual foi 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 a outra. Este fato trouxe sinais da presença de aprendizagem e *path dependence* na formulação destes programas.

O processo de aprendizagem presente nos programas de alívio à pobreza fez com que a legitimidade dos mesmos 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 beneficiárias¹⁷. 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), “policy is not made once and for all; it is made and re-made endlessly”.

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. *Oportunidades* e *Juntos* desde sua primeira formulação definiam ações que deveriam ser

16 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.

17 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.

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*, na sequência, apresentamos, um quadro sumário contendo as principais características destes programas. Na continuidade discutimos as estratégias de combate à pobreza.

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

Características do Programa	<i>Oportunidades</i>	<i>Bolsa Família</i>	<i>Juntos</i>
Objetivos	<p>- “apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación”</p> <p>- “contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida” (SEDESOL, 2003).</p>	<p>a) promoção do alívio imediato à pobreza por meio da transferência de renda à família;</p> <p>b) 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;</p> <p>c) 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;</p> <p>d) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;</p> <p>e) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza;</p> <p>f) combater a pobreza;</p> <p>g) promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.</p>	<p>“El¹⁸ Programa tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientado su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad.”</p>
Ano de criação	<p>1997 – Progresa, programa direcionado para as áreas rurais deprimidas do México;</p> <p>2002 – Oportunidades: 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
Meios de implantação	<p>- Implantação do projeto piloto no distrito de Campeche em 1995, que beneficiou 31.000 famílias.</p> <p>- 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.</p>	<p>- Iniciou-se a partir dos beneficiários dos programas Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação;</p> <p>- Criou o CadÚnico – Cadastro Único – um cadastro unificado que identifica as famílias em situação de pobreza e indigência.</p>	- Plano Piloto de 4 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.

Fonte de Financiamento do programa	- Projeto piloto contou com recursos do Banco Mundial (1995); - Progres e Oportunidades foram e são custeados pelo Governo Federal do México.	- recursos do governo Federal do Brasil, a partir de 2001 via programas Bolsa-escola, auxílio-gás, bolsa alimentação e cartão alimentação.	Híbrida com participação do governo do Peru e de agências multilaterais como FAO, Banco Mundial, Unicef, PNUD ¹⁹ .
Número de beneficiários no presente	- em 2013 foram beneficiadas 5.922.246 famílias ²⁰	- em 2013 foram beneficiadas 13,8 milhões de famílias	- em 2013 foram beneficiadas 1.613.480 famílias ²¹
Valor do repasse²² do Programa (dado mais recente)	- dezembro de 2013 – 66,132 bilhões de pesos US\$ 4,88 milhões ²³	- dezembro de 2013: R\$ 20,6 bilhões ou US\$ 8,69 ²⁴ milhões.	- dezembro de 2013 foram gastos 1,049 bilhões de soles. US\$ 3,75 milhões ²⁵
Valor do benefício	- 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); - Famílias com bolsistas nos níveis primário, secundário e preparatório recebem até 1855 pesos mexicanos por mês (sendo 180 pesos mexicanos concedidos como apoio alimentar e 1.675 pesos mexicanos por meio de bolsa).	- Famílias extremamente pobres ²⁶ (renda per capita menor que R\$ 70,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 242,00; - Famílias pobres (renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00): benefício máximo para famílias compostas por três crianças e dois adolescentes é de R\$ 172,00. - Famílias extremamente pobres com mulheres grávidas (3 crianças e 2 adolescentes) benefício máximo de R\$ 272,00 - Famílias extremamente pobres com bebê em fase de amamentação (até 6 meses) também recebem R\$ 272,00.	100 nuevos soles por mês. Não há aumento no valor do benefício por criança.
Condicionalidades	- Educação – frequência escolar de crianças menores de 17 anos; - Saúde – uso dos aparelhos públicos de saúde para crianças e mulheres em idade fértil; - Alimentação – uso do “kit” nutricional.	i) para gestantes, cumprimento da agenda pré-natal; ii) para crianças entre 0 e 6 anos, cumprimento do calendário de vacinação, iii) para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos frequência escolar mínima de 85% dos dias letivos, e, iv) para adolescentes entre 16 e 18 anos, frequência escolar mínima de 75% dos dias letivos.	- Recurso transferido independe do número de crianças no domicílio; - O Benefício está condicionado de uma série de compromissos em saúde, educação, identificação das crianças.
Regras de seleção para participar do programa	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.	- Famílias com renda <i>per capita</i> de até R\$ 70,00 por mês.	- seleciona-se o distrito que vai receber a política; - selecionam-se os domicílios a serem beneficiados dentro dos distritos escolhidos; - validação dos beneficiários a partir da participação comunitária.

19 Fonte: PNUD, 2006.

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

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

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

23 De acordo com dado retirado do site: 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.

24 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\$.

25 1 nuevo sol = US\$ 0,3582. Cotação retirada do site: <http://www.pt.exchange-rates.org/Rate/PEN/USD>, acesso em 24/02/2014.

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

Regras para saída do programa	<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"> - Benefício concedido por um mínimo de dois anos, momento em que os cadastros serão atualizados; - 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; - 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). 	<p>Prazo máximo de participação no programa são quatro anos, com os benefícios sendo progressivamente retirados por um máximo de quatro anos mais.</p>
--------------------------------------	--	---	--

* Elaboração própria a partir da síntese de documentos oficiais.

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 enriquecer os PTRCs no México, Brasil e Peru ao oferecer ações complementares a eles. 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 “la creación, o fortalecimiento de programas exclusivamente dedicados a la generación de ingreso, asegurando, la vez, la adecuada coordinación de estas iniciativas tanto con los programas Transferencias Condicionadas de Egresos (TCE) como con otras estrategias de disminución de la 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 anti-pobreza 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 anti-pobreza” as seguintes ações, no México: Estratégia *Contigo* (2002) e Estratégia *Vivir Mejor* (2007); no Brasil: Estratégia Fome Zero²⁷ (2005) e Programa Brasil Sem Miséria (2011); no Peru: Estratégia *Creceer*, 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 *Creceer* (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 “un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones

27 Segundo Belik e Takagi (2007) pós 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.

futuras” (SEDESOL, 2007, p. 7). 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).

Vivir Mejor, após 2008, foi organizado em torno de quatro componentes²⁸. 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 de saúde, alimentação e moradia. O segundo componente almejou criar uma rede de proteção social capaz de permitir às pessoas mais pobres enfrentar as contingências e os riscos que podem surgir ao longo de suas vidas (como desastres naturais ou perda de emprego). O terceiro, focou na melhoria do entorno físico e social, almejando propiciar coesão social e desenvolver a infraestrutura das regiões pobres. Finalmente, o quarto e último componente, almejou ampliar o acesso ao trabalho formal e bem remunerado.

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, documento da SEDESOL (2007) confirma a existência da estratégia desde 2007. Segundo este site, “la estrategia *Vivir Mejor* fue establecida en 2008 para reunir los programas sociales federales en una estrategia coherente de desarrollo humano”.

No Brasil, Brasil sem Miséria foi uma estratégia que apareceu em 2011, tem por meta retirar da extrema pobreza 16,2 milhões²⁹ de pessoas em todo o país. 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”³⁰.

A estratégia Brasil sem Miséria atua em três frentes: a primeira visa garantir renda, através do programa Bolsa Família para atender a 13,1³¹ milhões de famílias (dado de 2011), 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 em situação de rua, segurança alimentar e energia elétrica. Enquanto a terceira frente abarca a inclusão produtiva, com ações nas regiões rurais e nas áreas urbanas.

28 Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014.

29 Retirado do documento: Plano Brasil Sem Miséria. Retirado do site: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>, acesso em 22/09/2011.

30 Retirado do documento: Plano Brasil Sem Miséria. Retirado do site: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>, acesso em 22/09/2011.

31 Em 2013 foram 13,8 milhões de famílias beneficiadas pelo PBF.

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”, ou seja, há uma intervenção voltada ao atendimento das necessidades dos extremo 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. No campo procura expandir o acesso a mercados, ou seja, apoio para a comercialização da agricultura familiar. Nas cidades, os objetivos do programa são fomentar o microempreendedorismo 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*³² foi criada para coordenar, de forma interinstitucional, diferentes programas, com intuito de combater a desnutrição infantil crônica (Riviera, 2009)³³. Por outro lado, esta mesma autora, que fez uma apresentação como representante do governo peruano, afirmou que “*Juntos is at the core of the Creceer strategy*”. Esta afirmação corrobora com a idéia de que as mudanças no desenho do PTRC foram estímulos importantes para a criação das estratégias.

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 y multisectorial la desnutrición crónica generada por múltiples causas” (ST/CIAS, 2010a, 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 desenho³⁴ de política cujo propósito foi “asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad y contribuir a lograr una inserción efectiva de las familias y productores en los mercados, contribuyendo a la reducción de la pobreza y al empleo sostenible” (ST-CIAS, 2007). 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 anti-pobreza 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

32 Afirmação do site:

http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2009/janeiro/copy_of_peru-seguira-modelo-de-integracao-de-politicas-sociais-do-go-verno-brasileiro, [acesso em 01/03/2014] comprova que as estratégias foram copiadas.

33 Documento *Improving the impact of the Perú CCT on nutrition*, de autoria de Milagro Nunez Riviera, junho,, 2009, cuja apresentação foi feita na cidade do Cairo.

34 Retirado do site: <http://www.cias.gob.pe/crecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

realizada pelo Banco Mundial e divulgada por Rawlings e Rubio (2003a e 2003b), a qual sugeriu que uma terceira geração de PTRC deveria focar na geração de renda. 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 *Crececer*. Após a exposição do quadro-sumário, redigimos as considerações finais do artigo.

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>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - “Impulsar³⁵ el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, salud y una vivienda digna. - Proporcionar una Red de Protección Social, que evite la pérdida catastrófica en las familias más pobres, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo. - Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica.” 	<ul style="list-style-type: none"> - Superar a extrema pobreza até 2014³⁶. - Busca ativa de pessoas vivendo em extrema pobreza que ainda não são beneficiárias do Bolsa Família; - Aperfeiçoar ainda mais as estratégias de inclusão produtiva orientadas para os beneficiários do Bolsa Família; - Ofertar mais serviços sociais de qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Tiene³⁷ como principal objetivo articular las acciones de las instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional con un enfoque territorial participativo orientado a lograr mayores y mejores impactos en la reducción de la pobreza y la desnutrición crónica infantil”
Ano de criação	2007	2011 ³⁸	2007
Componentes da estratégia	<ul style="list-style-type: none"> - “El desarrollo³⁹ de capacidades básicas: Oportunidades y Apoyo Alimentario través de Diconsa; - Red de programas de protección social: 70 y más y Empleo Temporario (PET/PETA); - El desarrollo y mejoramiento del entorno físico y social: Hábitat y rescate de espacios públicos; - El desarrollo de los vínculos sociales y económicos: Estancias infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Opciones productivas”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão Produtiva Urbana: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC-Bolsa Família e Mulheres Mil (oferecer ensino técnico médio para 100 mil mulheres); - Inclusão Produtiva Rural: Assistência Técnica; Crédito de Fomento; Sementes; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); - Garantia de Renda: Bolsa Família; Acordos entre Governo Federal e Estados para ampliar o valor do benefício do Bolsa Família em cada região; - 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 Único⁴⁰; ii) Acessar Benefícios; iii) Acessar Serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Tres⁴¹ ejes de CRECER: a) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, b) Promoción de oportunidades y capacidades económicas y c) Establecimiento de una Red de Protección Social”

35 Retirado do site: 189.254.115.246/RevistaRED/.../vivir_mejor.doc; acesso em 01/03/2014.

36 Retirado do site: <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/apresentacao>, acesso em 01/03/2014.

37 Retirado do site: <http://www.mecreecer.gob.pe/>, acesso em 02/03/2014.

38 A estratégia Fome Zero vigorou de 2005 até 2011. Os programas complementares existem desde 2009.

39 Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014.

40 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.

41 Retirado do site: <http://www.mecreecer.gob.pe/>, acesso em 02/03/2014.

Ministérios envolvidos na Estratégia	<p>-“Las secretarías⁴² y dependencias de Educación, Salud, Hacienda y Seguridad Social;</p> <p>-Gabinete Social (encabezado por el Presidente de la Nación);</p> <p>-Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (compuesta por 14 dependencias federales e encabezada pela SEDESOL);</p> <p>- Comisión Nacional de Desarrollo Social (representantes del gobierno, de estados y municipios);</p> <p>- El Consejo Consultivo de Desarrollo Social, encabezado por SEDESOL, integrado por investigadores académicos, empresários y miembros de la sociedad civil;</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; Ministerio da Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo; Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Presidencia del Consejo de Ministros; Ministerio de Educación e Ministerio de Salud.</p>
---	--	--	--

*Elaboração própria com base em documentos oficiais.

42 Retirado do site: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2670>, acesso em 02/03/2014.

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 dentre as ações anti-pobreza.

Ao perseguir a comprovação da hipótese, usamos os estudos de caso da política de alívio a pobreza implementada por México, Brasil e Peru. A evolução das intervenções nesta área mostrou que existiu e existe um processo de *path dependence* dentre 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.

Ao passo que, o estudo de caso das estratégias para anti-pobreza 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 a 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 a 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 de 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 formas de alcance dos 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.

Na 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 de *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 do 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 anti-cíclica 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* existente dentre os PTRCS de México, Brasil e Peru justificou a criação das Estratégias Anti-pobreza 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, a qual sugere uma terceira geração de PTRCs influenciou na criação das estratégias. Na terceira geração os PTRCs deveriam ser articulados a 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 e Rubio, 2003a e 2003b) trouxe uma demanda que foi contemplada pelas estratégias desenhadas em México, Brasil e Peru.

Finalmente, na última observação assinalamos que o processo de aprendizagem evidenciado nas políticas para reduzir a pobreza estudadas neste artigo mostrou que, na medida em que a pobreza passou a ser vista como uma questão multidimensional, ações para incentivar sua redução ficaram condicionadas à um espectro 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 corroboram com hipótese inicial deste artigo. Os processos de *path dependence* e aprendizagem presentes nas ações para mitigar a pobreza têm contribuído para o seu desenvolvimento, de forma, que gradativamente as ações estão passando de medidas de garantia de renda (emergenciais) para ofertar de serviços públicos de qualidade e fomentar a geração de emprego e renda (estruturantes).

6. Referências Bibliográficas

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.

DOBBIN, F; SIMMONS,B; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: social, construction, coercion, competition or learning? In: Annual Review of Sociology, n. 33, 2007, pp. 449-472.

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 Nº 534 – IPEA. 1997.

LEVI, M. A model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: Lichbach e Zuckerman, orgs, Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure, pp.19-41. Cambridge University Press.

LEVY, S. Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008.

LEVY, S. Progress Against Poverty sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program. Brookings Institution Press, Washington, DC, 2006.

PAGE, S.E. Path Dependence. In: Quartely Journal of Political Science. 2006, pp. 87-115.

PEROVA, E. & VAKIS, R. Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation. The World Bank, 2009.

PEROVA, E. & VAKIS, R. Más tiempo en el programa, mejores resultados: Duración e Impactos del Programa Juntos en el Peru, 2011. Available in: www.juntos.gob.pe/?page_id=3630, acesso em 15/12/2012.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of police. In: American Political Science Review, v. 94, n.2, june/2000.

PIERSON, P. Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. 2004, Princeton University Press.

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. In: Cuadernos de Desarrollo humano, 2003b, n. 10, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).

SECRETARIA TÉCNICA DE LA COMISSION DE ASSUNTOS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS – ST/CIAS. Ventanilla Unica Social: Propuesta de Manual de Operaciones ajustado de la Ventanilla Unica Social de la Estrategia Nacional Crecer, 2007. Governo do Peru: <http://www.crecer.gob.pe/crecer.php?var=2>, acesso em 22/09/2009.

SEDESOL. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. Plano Nacional del Desarrollo, 2002-2006, Sedesol, 2003 – 1ª edição.*

SEDESOL. *Vivir Mejor – politica 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.*

SWELL, W. H. Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. In: McDonald, T.,org, The Historic Turn in the Human Science, pp. 245-280, Ann Arbor: University of Michigan Press.

SMITH, T.B. The Policy Implementation Process. In: Policy Sciences, n. 4, 1973, pp. 197-209.