

37º Encontro Anual da ANPOCS

A evolução dos programas de transferências condicionadas de renda e a coalizão de causa “capital humano”: um olhar sobre os casos do Brasil e do México

Carla Guerra Tomazini

ST01 Desenvolvimento: debate contemporâneo, experiências e projetos
Coordenadores: Eduardo Salomão Condé (UFJF), Francisco Fonseca (FGV-SP)

A emergência dos programas de transferências condicionadas de renda na América Latina está atrelada a um período de expansão de políticas sociais e ao aprofundamento do papel dos Estados na proteção social e no desenvolvimento humano e econômico. Em meados da década de 2000, verifica-se uma mudança nos gastos sociais de muitos países latino-americanos e um reforço dos programas de luta contra a pobreza (CEPAL, 2012). Para além das estratégias que reuniam políticas fragmentadas ligadas à temática da luta contra a pobreza, foram criados grandes programas federais que buscam investir na capacidade dos indivíduos e no acesso à educação, nutrição e saúde. Nesse sentido, experiências consideradas exitosas como os programas de transferência de renda mexicano Progresa-Oportunidades e o brasileiro Bolsa-Família são apontados como modelos a serem seguidos.

Existe certo consenso em relação ao fato de que o crescimento econômico não é suficiente para gerar desenvolvimento humano, atribuindo às políticas sociais um status de motor do próprio desenvolvimento (PNUD, 2013). No entanto, a análise da relação entre crescimento e desigualdade torna-se mais complexa quando se colocam questões sobre a forma como uma sociedade adquire “boas” políticas (Kanbur, 2004).

A teoria da Escolha Racional teria contribuído no esclarecimento de muitos pontos no debate sobre as origens e mudanças em políticas sociais por meio dos modelos de equilíbrio. Esses modelos, por exemplo, demonstram como as reformas são geralmente dificultadas por aspectos distributivos, cujas perdas são concentradas e os ganhos amplamente difundidos. Segundo Kanbur (2004), restam explicar como se chegaram a esses equilíbrios e como estão relacionados com a liderança dos atores, com as questões de conflito de poder e de suporte institucional. As explicações sobre as origens das políticas públicas são insatisfatórias na medida em que não esclarecem como as variáveis endógenas influenciam as mudanças institucionais (Hassenteufel, 2008).

Alguns estudos institucionalistas históricos têm buscado incorporar à análise institucional uma perspectiva gradualista da mudança, jogando luz nas lógicas de ação dos atores e na maneira pela qual eles colocam à prova os limites institucionais (Streeck e Thelen 2005, Mahoney e Thelen 2010). A forma como está distribuído o poder nas instituições e o conflito de interesses são especialmente importantes dentro dessa perspectiva, pois parte-se da premissa que as instituições não revelam exatamente os

propósitos dos atores ou grupos triunfantes. Recentemente, o trabalho de Mahoney e Thelen (2010) critica a tendência dos pesquisadores a considerar mudanças grandes e abruptas mais importantes que as mudanças graduais e progressivas e propõem uma tipologia de mudança institucional gradual que nos permite ordenar e comparar casos empíricos em diferentes contextos¹. Em que pese as diferenças ontológicas entre a teoria de Mahoney e Thelen (2010) e modelo de coalizão de causas de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), acreditamos que a combinação entre elas possibilita examinar não somente as mudanças institucionais graduais como identificar as coalizões mobilizadas.

No que se refere à questão da comparação, os trabalhos históricos comparados na área da política social tem sido frutíferos na medida em que propõem explicações baseadas em teorias de médio alcance e na rejeição-teste dos argumentos da teoria da modernização² (Amenta 2003, p. 31). Nos anos de 1980 e 1990, duas correntes de pensamento predominaram na explicação do surgimento das políticas sociais: os argumentos “organizacionais” e os argumentos “institucionais” (Amenta, 2003). Os primeiros defendem que a mobilização dos grupos políticos determinariam a política social; os últimos que a adoção e expansão dependem das instituições políticas centralizadas, das grandes burocracias e da capacidade financeira dos Estados, entre outros. Segundo Amenta (2003), os trabalhos promissores recuperam os argumentos institucionais e as identidades políticas, buscando os nexos de causalidades conjunturais e combinacionais.

O objetivo desta comunicação é analisar a forma como as políticas de transferências monetárias condicionadas surgiram no México e Brasil. O programa Oportunidades (antigo Progresá) transferiu cerca de 3 bilhões de dólares para aproximadamente 5 milhões de famílias beneficiárias em 2012 (PNUD 2013). O programa Bolsa-Família possui uma dimensão proporcionalmente semelhante, alcançando atualmente cerca de 13,7 milhões de famílias brasileiras e transferindo 6,8

¹ Grosso modo, são quatro mecanismos de mudança institucional: i. conversão, a reconversão estratégica das instituições existentes para fins novos; ii. deriva, as mudanças no ambiente da instituição não são acompanhadas de ajustes institucionais; iii. deslocamento, a extinção das velhas instituições e a introdução de novas; e iv. layering, organização em camadas ocorre quando “novas regras são anexadas àquelas existentes, mudando assim as formas pelas quais regras originais estruturam o comportamento” (Mahoney e Thelen, 2010, p. 16).

² A teoria da modernização argumenta que o processo de modernização desencadearia uma série de eventos -envelhecimento da população, adoção da família nuclear, expansão da economia, etc.- contribuindo para o surgimento de certas políticas sociais.

bilhões de dólares (Brasil 2013)³. Com relação aos fatores que teriam possibilitado a construção dessas políticas, momentos de rupturas são geralmente elencados: as crises econômicas e os efeitos do Consenso de Washington, as descentralizações administrativas e financeiras, as transições políticas e a influência dos organismos internacionais. Na medida em que a ênfase se coloca na questão dos “porquês”, cabe precisar “como” mudou (Tomazini 2013). Como e por quais motivos as políticas de transferência de renda condicionada despontaram nos anos 1990? De que forma se tornaram prevalentes dentro do sistema de assistência social? O que explica o fato que México e Brasil sejam precursores desse processo?

Alguns estudos conferem uma grande importância às influências externas. Se, por um lado, a agenda proposta pelo Banco Mundial a partir de seu relatório de 1990 teria influenciado fortemente o programa Progres-Oportunidades; por outro lado, seria mais provável que houve uma confluência entre as ideias das elites internacionais e dos decisores políticos mexicanos desde 1982 (Yaschine 1999). Mais recentemente, outros estudos também buscam traçar os processos de difusão das ideias entre os países latino americanos (Leite, Peres, Bellix, 2013). Apesar das considerações sobre as circulações de ideias, acreditamos que o nível nacional seria mais conveniente para esta análise, pois partimos da hipótese de que as políticas de transferência de renda condicionada no Brasil e México tenham surgido de forma paralela e endógena. Buscamos examinar a evolução dessas políticas, argumentando que o processo de mudança institucional nos dois países foram facilitados pela constituição de uma coalizão de causa defensora do “capital humano”⁴. Eles foram progressivamente transformando-se em uma coalizão de causa (*advocacy coalition*), defendendo uma concepção alternativa das políticas de luta contra a pobreza. Segundo Becker (1964), capital humano é “conjunto de capacidades produtivas adquiridas pelo indivíduo por acumulação de conhecimentos específicos ou gerais, de *savoir-faire*, etc”. A carência de conhecimentos escolares e de assistência médica tornaria os pobres economicamente menos produtivos. Dessa forma, novas técnicas e novos instrumentos poderiam incentivar e regular o comportamento dos indivíduos, integrando-os ao mercado de trabalho.

³ Data da cotação utilizada: 19/08/2013.

⁴ Essas coalizões são compostas em ambos os países pelos principais Ministérios sociais (educação, saúde, desenvolvimento social), também por pesquisadores, acadêmicos e organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco. Cf. Tomazini, 2010a.

A evolução das políticas sociais no Brasil e no México: quais comparações possíveis?

As análises comparativas entre Brasil e México utilizam duas leituras completamente opostas sobre a evolução de suas políticas sociais. A primeira leitura enfatiza as similitudes e as possíveis convergências dos sistemas de proteção social, destacando os fatores político-econômicos e institucionais do período entre 1935 e 1955 (Lautier, 2004). Tanto no Brasil como no México, grande parte da força de trabalho estava assegurada pela proteção social antes mesmo de se consolidar como grupos de pressão, obtendo condições contributivas especiais (Mesa Lago 1978, Malloy 1979). Nesse período, foram introduzidos sistemas de proteção estratificados de acordo com grupos ocupacionais e tipos de benefícios. Segundo Marques-Pereira,

(...) el lugar preponderante dado a la protección social en la instauración de los compromisos políticos populistas en América Latina y la cooptación política de los obreros asalariados urbanos dentro de una estructura que depende del Estado (Marques-Pereira, 1999, p. 110).

As confluências também seriam produtos de regimes políticos que visavam incorporar as classes trabalhadoras por meio de mecanismos de cooptação e segmentação política. As medidas de proteção social estariam menos atreladas às forças e classes sociais emergentes e mais à ação do Estado buscando resolver os dilemas do desenvolvimento econômico e da modernização. Dessa forma, o “corporativismo do Estado” representaria um fator chave para a compreensão da origem dos Estados de Bem-Estar mexicano e brasileiro (Malloy 1979, Marques-Pereira 1999, Abranches 1982, Draibe 1993).

Logo no início do México pós-revolucionário, a Constituição de 1917 colocou as bases da proteção dos direitos de seguridade social (saúde), educação e habitação (Brachet-Márques, 2001, p. 247). Todas estas reformas levaram várias décadas para ser implementadas. Em 1929, por exemplo, a Lei de Segurança Social lançou o processo de construção de um sistema de seguridade social (Ordóñez, 2002, p. 40), mas foi bloqueada pelos desacordos profundos entre governo, empregadores e trabalhadores. Assim, a seguridade social restringia-se aos funcionários e militares (ibid, p. 248). A concepção universalista de política pública limitou-se à educação que embora fosse universal, reproduzia as desigualdades regionais e sociais no sistema educacional. Apesar da

posição privilegiada de trabalhadores, esses foram submetidos ao estrito controle do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e ao estabelecimento de um processo complexo para evitar greves (Brachet-Márques, 2004, p. 251).

Como no México, a promoção dos direitos sociais no Brasil estava relacionada à inclusão no mercado de trabalho regulamentado pelo Estado. No que se refere aos “pobres”, a intervenção do Estado se fazia por meio de atores privados (caciques, coronéis, etc.) encarregados de regular a pobreza com recursos públicos (Lautier, 2009, p. 22).

De 1940 a 1990, as similitudes são marcantes no que se refere à lógica da assistência social e dizem respeito à relação populista e residual do Estado com o povo e a seus aspectos modernizadores e nacionalistas (Lautier, 2004, p. 178-179). Durante o processo de construção dos sistemas de bem-estar - apesar do grande volume institucional e da forte centralização político-administrativa - não observamos uma política definida contra a pobreza, mas ações fragmentadas e descontínuas. Para além do fato da assistência desempenhar um papel residual entre os anos 40 e meados dos anos 80, a retórica da extensão deste modelo impedia o reconhecimento do caráter durável da exclusão (Lautier, 2004, p. 170).

Os Estados de Bem Estar brasileiro e mexicano também seriam semelhantes pelo fato de terem testemunhados: um crescimento econômico acelerado nos anos 70, a criação de políticas inclusivas para a população rural⁵, a expansão das políticas sociais e, ao mesmo tempo, a exclusão duradoura gerada por este modelo de intervenção estatal (Draibe, 1993).

As comparações também destacam a impossibilidade de manter a partir dos anos 80 os sistemas de proteção social devido aos aspectos demográficos, econômico-comerciais e políticos (Lautier, 2004). A estagnação do crescimento econômico, a redução do poder de compra, a instabilidade do mercado de trabalho, bem como o aprofundamento da pobreza são alguns problemas que foram infligidos por um período de reajuste econômico. Parelamente, há uma mudança conceitual da ação social,

⁵ Em 1971, o governo militar criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) estendendo a seguridade social para a população rural e rompendo com o princípio contributivo do sistema (McGuire, 2010, p. 159-160).

também uma forma de aumentar “a aceitação e visibilidade” das reformas econômicas (Sottoli, 2000). Os custos sociais dessas reformas econômicas geraram a “necessidade” de indenizar os grupos sociais mais afetados, exigência esta feita especialmente por agências internacionais como o Banco Mundial (1990), a CEPAL (1992 e 1995) e o BID/PNUD (1993). As reformas das políticas sociais deveriam ser pautadas pelas seguintes recomendações: descentralização, participação de beneficiários e organizações sociais e a focalização de grupos-alvo, segundo critérios predeterminados de custo-eficácia (Timothy Besley e Kanbur Ravi apud Sottoli 2000).

A segunda leitura parte da premissa que a comparação latino americana não é cabível se consideradas as histórias nacionais e as especificidades de cada país. Nessa categoria enquadram-se as tradições intelectuais nacionais associadas às contribuições americanas e européias (Lautier, 2004). Além dos fatores políticos (diferenças entre sistemas partidários, arranjos federais, relações sindicais, etc.), são ressaltados o peso dos fatores geográficos (expansão das fronteiras agrícolas no Brasil, cercania com os Estados Unidos no caso mexicano) e dos processos históricos (Revolução Mexicana, passado escravagista brasileiro...). Desse modo, por exemplo, a onda neoliberal poderia ter gerado formas de adaptações variadas devido às especificidades locais ou, de maneira inversa, poderia ter suavizado essas diferenças (Lautier, 2004).

Embora as legislações que estabeleceram formalmente as contribuições para a seguridade social tenham se constituído de forma quase simultânea no México (1942) e Brasil (1943), as estruturas institucionais permaneceram distintas durante duas décadas (Lautier, 2004). No Brasil, os fundos de seguridade social são diversificados de acordo com ramos e profissões e foram reunidos em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) pelo governo militar. No México, desde 1943, o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS) é o responsável pela seguridade social dos trabalhadores e suas famílias. Dentre as ações importantes de expansão das políticas para as populações marginalizadas podemos citar: os programas inovadores direcionados às áreas rurais⁶ e a alteração da Lei da Segurança Social em 1963 para incluir trabalhadores camponeses diaristas (Brachet-Márques, 2004, p. 251. Embora esses programas tenham

⁶ Podemos citar *Programa de Inversiones públicas para o Desarrollo Rural* (PINDER), o *Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR), *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM).

sido precursores dos programas de luta contra a pobreza eram medidas isoladas. Os pobres não foram incluídos entre os grupos prioritários na agenda do governo mexicano.

Para Bruno Lautier (2004), os sistemas de proteção social são comparáveis por terem adotado o caminho clássico da seguridade seguido da assistência social. No entanto, a principal diferença entre os sistemas mexicano e brasileiro reside no intervalo entre essas categorias, denominado *no man's land*:

ces “exclus de l’assistance” forment un “no-man’s land”, entre le noyau des salariés qui restent protégés, et ceux qui ont un “droit à l’assistance” [...] Il y a alors un très grand paradoxe, au Brésil comme au Mexique, à ce que les politiques d’assistance sociale se réduisent à des « cibles » extrêmement réduites, alors qu’en même temps elles prétendent être des politiques de lutte contre la pauvreté, pauvreté qui est à l’évidence un phénomène de masse (p. 183-184, 2004).

A história mais recente do Brasil se difere da história do México (Lautier, 2004), principalmente pelos avanços normativos colocados pela Constituição de 1988 que incorpora a ideia de “ampliação dos direitos sociais”⁷. Embora as políticas sociais tenham sido regulamentadas na década de 90, em particular através da consolidação e cobertura do sistema de cuidados médicos básicos (Sistema Único de Saúde)⁸, as inovações normativas de proteção social convivem com a realidade de um clientelismo político, a fragilidade dos serviços locais e da falta de recursos financeiros.

No que se refere à questão da comparabilidade das políticas sociais mexicanas e brasileiras, predomina a ideia da semelhança entre os dois países na maioria das análises, ainda que existam diferenças significativas geográficas, históricas, econômicas e políticas (Lautier, 2004). Para os propósitos dessa comunicação, consideramos que a comparação é possível devido às semelhanças entre os programas de transferências de renda condicionadas, por quatro fatores em especial: a similaridades de seus objetivos, a importância política adquirida, o escopo e orçamento crescentes, bem como o protagonismo em matéria de comunicação política e a aspiração de atingir o *no man's land* da proteção social. Em ambos os casos, esses programas foram resultados de mudanças graduais que ocorreram muito antes de suas implementações, introduzidas por atores defensores das condicionalidades e das transferências diretas de renda. A coalizão

7 Constituição, 1988, Título VIII, Capítulo II, Seção IV, Art. 203: « A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...] »

⁸ O Sistema Único de Saúde (SUS), criado em 1990, foi implementada efetivamente a partir das leis de 1993, 1996 e 2001.

de defesa do “capital humano” se consolida à medida que os programas de transferência de renda tornam-se subsistemas⁹ de políticas públicas. Apesar das semelhanças apontadas, o processo pelo qual os programas surgiram são significativamente diferentes, tanto pelos contextos institucionais divergentes como pelas estratégias dos atores para lograr modificá-los em favor da causa do capital humano.

Premissas das transferências de renda condicionadas

A pobreza como categoria de ação pública foi construída no final de 1980, marcando um ponto de viragem nas políticas de proteção social na América Latina (Lautier, 2004, p. 34). O termo pobreza entra na agenda política dos países latino-americanos, na forma de uma “luta” que os governos, organizações internacionais e instituições locais são convidados a conduzir. Políticas públicas destinadas a periferia urbana (rodovias e fronteiras, saneamento, habitação, alimentação, etc.) e apoio às políticas agrícolas para pequenos produtores existiam anteriormente, no entanto existe uma mudança quanto à enunciação dos destinatários designados dali em diante como “pobres” (ibid). Para além dessa mudança, a “ultra-focalização” das políticas em categorias-alvos (como origem geográfica, sexo, idade e condição, entre outras) representa uma profunda mudança na tática do governo *vis-à-vis* os pobres. (Lautier, 2004, p. 22). Essas políticas também procuraram destacar o capital social, ou seja, a ideia básica de que as redes sociais são importantes quando se trata de lidar com a pobreza. No caso brasileiro, um exemplo representativo é programa Comunidade Solidária que foi implementado de forma circunscrita nas comunidades mais pauperizadas.

No México, esta nova abordagem levou a uma profunda mudança na “ideologia revolucionária”, uma vez que rompe discursivamente com o funcionamento corporativista do regime (Pécutat e Prevot-Schapira, 1992, p. 93). O Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol)¹⁰ contribui para essa ruptura no discurso político, gerando uma progressiva canalização dos recursos públicos para programas sociais que incidem sobre os mais necessitados (Cordera Campos e Cabrera Adame, 2007, p. 70). Até o

⁹ Segundo a definição de Sabtier e Jenkins-Smith (1993, p. 17), o subsistema é composto « *the actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a public problem or issue.* »

¹⁰ O Programa Nacional de Solidariedade foi lançado em 1991, cobrindo uma ampla variedade de programas, como gastos com infra-estrutura (estradas, água, esgoto, etc.), saúde (vacinação, infra-estrutura hospitalar, etc.), bolsas de estudo, micro-créditos, instalações desportivas, entre outros.

governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), a política social havia sido baseada na ideia do Estado como responsável pelo bem-estar de sua população, i.e, que o desenvolvimento humano seria o produto do desenvolvimento econômico apoiado pelo Estado. No entanto, Salinas de Gortari reconheceu que os objetivos da Revolução não haviam sido cumpridos, possibilitando a implementação de dispositivos para atenuar as consequências da crise e da polarização social originadas pela abertura econômica (Pécuat e Prevot-Schapira, 1992, p. 93).

As políticas ultra-focalizadas receberam basicamente dois tipos de críticas (Lautier, 2009). Por um lado, as críticas estavam relacionadas aos aspectos técnicos, tais como a precisão da focalização e eficácia. Constatou-se, por exemplo, que essas políticas não contemplaram a pobreza menos visível, como as famílias chefiadas por mulheres nas áreas urbana. Por outro lado, foram tecidas críticas referentes à dissociação entre a luta contra a pobreza e as técnicas macroeconômicas para o crescimento. Esses programas deram início ao aprofundamento do debate sobre as técnicas de focalização, a natureza dos auxílios e as finalidades da intervenção que foram importantes para fundamentar as proposições do capital humano.

Infiltração das idéias do Capital Humano: mobilização de uma coalizão de causa

O final dos anos 1990 e início de 2000 marcou uma segunda fase nas “táticas de governo dos pobres”: os programas ultra-focalizados são substituídos com a focalização expandida (Lautier, 2009, p. 26). Estes incluem a transferência de dinheiro de forma condicionada: os beneficiários devem cumprir certas obrigações relacionadas à frequência escolar das crianças e à consultas médicas. Essa mudança conceitual vem na esteira da “luta contra a vulnerabilidade” e da abordagem de Amartya Sen sobre *empowerment*¹¹ e *capabilities*¹². Em termos morais, a transição para o argumento da vulnerabilidade revelaria uma mudança no registro moral: da moral de compaixão dos ricos para os pobres a moral paternalista, i.e, a ajuda é fornecida até que pobres se tornem

¹¹ O conceito de *empowerment* busca explicar como as formas de organização social podem desenvolver a capacitação política dos pobres, aumentando a eficácia dos programas de combate à pobreza. Cabe lembrar que *empowerment* foi um dos três pilares em que se baseia a luta contra a pobreza travada pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 2000).

¹² A abordagem de “capacidade” baseia-se principalmente no trabalho de Amartya Sen (1987). Para alcançar um nível de bem-estar, precisamos realizar determinadas ações (possuir boa saúde, comer corretamente, de participar das decisões coletivas, entre outras). Essas ações e realizações somente são possíveis se possuímos alguma capacidade, isto é, os meios que nos permitem alcançá-los.

mais fortes (Lautier, 2009, p. 25). Como descrito anteriormente, as mudanças que resultaram na adoção das políticas de transferência de renda foram acompanhadas de uma forte mobilização de atores ligados ao conceito de “capital humano”.

Valendo-se do modelo de coalizões de causa desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), observamos que a coalizão “capital humano” se reúne em torno de uma série de valores e crenças que são compartilhados em três níveis:

i. um núcleo em torno de valores fundamentais (*Deep Core Beliefs*):

As crenças profundas estão ligadas à constatação de que os baixos níveis de escolaridade perpetuam a pobreza. Além disso, é necessário que indivíduos sejam autônomos em relação ao Estado, porque a população deve ter meios próprios para a obtenção da renda. Os valores centrais podem ser resumidos no ditado: “É preciso ensinar a pescar em não dar o peixe”. De acordo com Levinas e Varsano (1998), esta linha difere do ponto de vista europeu, onde as transferências monetárias são condicionadas à inserção no mercado de trabalho.

ii. crenças do subsistema específico de política pública (*Policy Core Beliefs*),

Para os atores pró-capital humano, as transferências de dinheiro devem ter como finalidade satisfazer as necessidades mais urgentes a curto prazo e combater a baixa escolaridade para aumentar as competências da população à longo prazo. A previsão das portas de saída é essencial e a contrapartida deve ser um incentivo para o trabalho. A ênfase é colocada na responsabilidade individual, nas condicionalidades da ajuda e na capacitação dos beneficiários, especialmente as crianças e jovens, para incentivar o trabalho no futuro. No Brasil, as contrapartes são frequentemente nuançadas pelos defensores, uma vez que estão mais relacionadas com os direitos e menos às obrigações propriamente ditas.

iii. aspectos secundários e regras utilizadas (*Secondary Beliefs*)

Para os atores ligados à causa do capital humano, as crenças secundárias dizem respeito às regras de elegibilidade, aos benefícios, às formas e valores do pagamento, ao cumprimento dos benefícios e previsão das saídas do programa.

As coalizões mexicana e brasileira são predominantes nos subsistemas de políticas de transferência de renda, uma vez que lograram condicionar os benefícios segundo suas crenças, angariando apoios importantes principalmente dos respectivos

ministros da Economia e dos gabinetes estratégicos ligados às presidências. Tanto o programa brasileiro quanto o mexicano parecem ser produtos de mudanças graduais não envolvendo o “colapso” completo de instituições anteriores. Notamos que os tipos de mudanças e estratégias adotadas em cada país divergem: se no Brasil essa mudança é acompanhada da paulatina adição de dispositivos na margem do sistema de proteção, no México, ocorre um processo de deslocamento da lógica dominante por atores inovadores à luz de novos dados contextuais.

Brasil: Evolução gradual em camadas

No Brasil, os programas de transferência de renda foram marginalmente abordados até 1990 quando ganharam lugar na cena política. Podemos distinguir cinco principais momentos das políticas de transferência de renda.

1/ Iniciativa legislativa de transferência incondicionada de renda: A proposta de transferência de renda para combater a pobreza nasce no Brasil com um viés universalista. O projeto de lei nº 80/1991, referente ao Programa de Garantia de Renda Mínima, introduzido pelo senador Eduardo Suplicy em abril de 1991 abre o debate na agenda pública brasileira sobre a política de transferência de renda. Cabe notar que se trata de uma proposta de **renda incondicionada** baseada em uma concepção da pobreza focada na partilha das “riquezas da nação”, diferente, portanto, daquela apontada pela coalizão “capital humano”.¹³ Este projeto recebeu um parecer favorável no Senado em dezembro de 1991. No entanto, foi bloqueado na Câmara dos Deputados.

2/ Iniciativas municipais e estaduais: A segunda fase, a partir de 1994, diz respeito a construção nos municípios e nos estados de programas de transferência de renda para complementar a renda das famílias pobres. Esses programas são acompanhados do estabelecimento de limiares de pobreza e critérios para a seleção de beneficiários, assim como de mecanismos para exigir as contrapartidas. Os programas pioneiros mais famosos foram implementados na cidade de Campinas e no Distrito Federal.

¹³ Os atores ligados à coalizão “renda incondicionada”, crêem que a pobreza é um fenômeno que precisa ser tratado de forma diferente, em termos de “direitos” e respeitando as liberdades individuais (Tomazini, 2010a, 2010b).

O senador Cristovam Buarque é um dos representantes da coalizão capital humano¹⁴. Em 1995, então governador do Distrito Federal, Buarque implementou o programa Bolsa Escola, cujo lema era: “Toda criança na escola e toda escola de qualidade”¹⁵. O programa consistia no pagamento de um salário mínimo mensal a cada família beneficiária que mantivesse as crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na rede pública e obtivesse 90% de frequência escolar¹⁶. Se as famílias não cumprissem essas condições, o benefício poderia ser cortado até que a frequência do aluno se regularizasse. Entre maio de 1995 e agosto de 1996, 13,5 milhões de reais foram gastos no Bolsa-Escola (Suplicy e Buarque, 1997, p. 86).

Ainda que levadas em conta as diferenças entre as concepções, as formas e o montante de cálculo do benefício e os critérios de elegibilidade, programas de transferência de renda semelhantes ao Bolsa Escola foram reproduzidos em muitos municípios brasileiros ao longo dos anos 90. Cabe lembrar que em 2002, as regiões Sudeste e Sul concentravam 79,6% do total de programas (Silva, 2004). No que se refere às iniciativas estaduais, estas estavam presentes em 12 estados (incluindo o Distrito Federal), mas atingiam somente 20% do total dos municípios. Concretamente, os programas foram iniciados nas regiões mais ricas que teriam capacidade para financiar os programas com os recursos próprios (Silva, 2004).

A abertura para colocar em prática os modelos de transferência de renda no Brasil foi possível graças às inovações locais que proporcionaram um verdadeiro “laboratório” para testar a implementação tanto das condicionalidades como das transferências diretas. Dentre as práticas que permitiram a experimentação no âmbito local, podemos citar:

i. A coordenação entre as diferentes secretarias/departamentos municipais (entre as secretarias de finanças, de educação, de saúde, assistência social, redes de escolas e unidades de saúde).

¹⁴ De acordo com Vianna e Teixeira (2003, p. 16), em 1986, Buarque desenhou o que seria o programa Bolsa-Escola. A transferência de renda era considerada uma ferramenta para lutar contra dois tipos de pobreza, exclusão social e trabalho infantil.

¹⁵ « Toda criança na escola e toda escola de qualidade ». Cf. (Suplicy e Buarque, 1997).

¹⁶ A família deveria residir há cinco anos no Distrito Federal e possuir uma renda igual ou inferior a meio salário mínimo per capita. As famílias eram também cadastradas nos programas de emprego e renda da Secretaria de Trabalho.

ii. A elaboração de bases de dados municipais (ou pelo menos, um esboço) responsáveis pela elaboração e organização dos dados dos beneficiários que permitiram a execução dos programas em todas suas etapas: seleção, implementação, controle e acompanhamento.

iii. A realização dos pagamentos por meio de entidades bancárias (Caixa e o Banco do Brasil).

vi. A criação de instrumentos de avaliação das políticas, apoiadas em institutos de pesquisa, universidades e em órgãos internacionais. Por exemplo, o programa de Renda Mínima de Campinas foi avaliado pelo NEPP/UNICAMP. O programa Bolsa-Escola foi avaliado pelo Ministério do Planejamento, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial, Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas (Buarque, 2001). O Instituto de Estudos, Formação e assessoria em Políticas Sociais Pólis também participou das avaliações do Bolsa-Escola (Waiselfisz, Abramony, Andrade, 1998)

3/ Iniciativas federais. Em 1997, foi aprovada uma legislação permitindo o executivo prestar apoio financeiro aos programas de renda mínima associados à atividades sócio-educativas estabelecidas nos municípios que não dispunham de recursos financeiros suficientes para a sua execução. Com esta medida, a estratégia do governo federal para tornar o programa nacional foi apoiar financeiramente as iniciativas municipais¹⁷.

No ano 2000, a emenda constitucional nº 31 criou o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza disponibilizando dez vezes mais recursos federais para implementação do programa, cerca de R\$ 1,8 bilhões. Contudo, a principal medida de estruturação de um programa de transferência de renda federal se deu com a implementação federal do Bolsa Escola em 2001 em substituição ao programa anterior. O governo federal se tornou o responsável pela totalidade do financiamento do programa. Essa medida representou uma mudança, pois não havia contrapartidas financeiras da parte dos municípios. Desse modo, os demais programas que se seguiram adotaram esse padrão de gestão hierarquizado e centralizado. Farah (2012, p. 16) nota que houve uma onda de reapropriação das inovações municipais pelo governo federal, seguida da recondução desses programas, agora federais, para os municípios, sendo seus conteúdos

¹⁷ Além disso, em 1996, foi colocado em marcha o Programa federal de erradicação do trabalho infantil (PETI).

definidos de “antemão” e com “prescrições bastante estritas”. O método adotado foi o pagamento do benefício direto à família sem o repasse dos recursos para os municípios, por meio de cartões bancários da Caixa Econômica Federal.

Além do Bolsa-Escola, outros programas de transferência também foram adotados, entre eles o Bolsa Alimentação, vinculado ao Ministério da Saúde. A criação do Bolsa Alimentação ocorreu de forma a extinguir o Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN)¹⁸, contribuindo com o esvaziamento da atuação do Comunidade Solidária (Vasconcelos, 2005). Outra medida importante de consolidação das experiências das transferências de renda condicionadas ocorreu com a implementação do Cadastro Único de programas sociais do governo federal em 2001.

Em que pese as alterações de gestão e de financiamento, a adoção dos programas federais foi realizada por meio das práticas e organizações que já haviam sido testadas no nível local, de forma que as incertezas e os riscos haviam sido consideravelmente reduzidos. Além disso, os programas ganharam abrangência nacional e mais recursos financeiros.

4/ Transferências ligadas à segurança alimentar. Em 2003, houve uma tentativa de criação de um grande programa de transferência condicionada - Cartão Alimentação¹⁹ - relacionada à compra de alimentos produzidos por pequenos produtores locais²⁰. Diferentemente da ideia de gerar capital humano, os objetivos dessa transferência eram incentivar a agricultura local e o acesso aos alimentos de forma digna e sana. Este programa representava um terço do orçamento do recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Takagi, 2006), ameaçando dessa forma, a predominância da coalizão “capital humano”²¹. Em um curto período de tempo, as críticas a essa concepção se multiplicaram, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome foi transformado em secretaria e o programa de

¹⁸ Este programa de alimentação e nutrição foi anteriormente chamado de Programa Leite é Saúde e Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN).

¹⁹ O Cartão Alimentação é uma das ações que integravam o Programa Fome Zero, implementado inicialmente nas regiões mais pobres do Nordeste.

²⁰ Os atores ligados à Coalizão Segurança Alimentar são guiados pela percepção de que o ponto nevrálgico da pobreza está relacionado à insegurança alimentar. O Estado por meio das transferências de renda (entre outras medidas) deve garantir o acesso à alimentos saudáveis de forma digna.

²¹ Sobre a perda das influências das ideias de segurança alimentar durante o primeiro mandato de Lula, ver Tomazini (2010a) e Takagi (2006).

segurança alimentar tornou-se secundário frente à um programa de transferência condicionada de renda de grande dimensão.

De acordo com Takagi (2006, p. 164), em 2003, grande parte dos cargos estratégicos do governo federal eram ocupados por gestores procedentes de administrações municipais do sul e sudeste do Brasil, fato que teria influenciado nas “opções políticas” dos programas de transferências. Esses atores, segundo nossa classificação, estariam enquadrados na coalizão “capital humano” e teriam levado além das opções políticas, a experiência e expertise adquiridas previamente. Além disso, contribuíram para essa mudança o posicionamento de atores-chave com mais recursos políticos - especialmente alocados no Ministério das Finanças e na Casa Civil - e contrários às políticas de transferências voltadas à segurança alimentar, conforme sugeriram as entrevistas²².

5/ Unificação dos programas de transferências de renda. Finalmente, ocorre a fusão dos benefícios federais em um único programa em 2004 com a implementação do Bolsa-Família, envolvendo um complexo processo de negociação entre os entes federativos. A gestão do Bolsa-Família ficou a cargo de uma Secretaria-Executiva, vinculada à Presidência da República, não alocada em nenhum ministério específico. É interessante notar, que os ministérios envolvidos, principalmente o Ministério da Educação, Assistência Social e o MESA disputaram a tutela do novo programa (Takagi, 2006). De acordo com Takagi, esta mediada se deve à uma tentativa de “não favorecer politicamente um ou outro ministro em um momento de discussão da reforma ministerial e, também, refletia o desgaste interno sofrido pelo MESA ao longo do primeiro ano.” (2006, p. 173)

Nesse processo, entrevemos que a mudança institucional se estabelece pelas margens de forma subversiva. A estratégia adotada pela coalizão “capital humano” para mudar o ambiente institucional foi promissora no contexto de um grande aparato de bem-

²² Os dados primários foram obtidos por meio de pesquisa documental, assim como entrevistas semiestruturadas com especialistas na área e atores-chave no México e no Brasil realizadas nos anos de 2010, 2011 e 2013.

estar social brasileiro caracterizados por muitos atores com poder de veto²³. A coalizão “capital humano” configura-se no Brasil a partir da crítica ao projeto de transferência incondicionada. Paulatinamente, torna-se dominante no cenário nacional graças aos seguintes fatores: à produção de uma vasta literatura sobre os programas de transferências condicionadas, às experiências dos programas e práticas implementadas nos municípios, aos apoios tanto no cenário político, como nos meios de comunicação e fóruns científicos.

México: evolução gradual por deslocamento

No caso do sub-sistema mexicano, a mudança institucional ocorreu por meio de um processo igualmente gradual que se iniciou muito antes da implementação do programa Progres-Oportunidades. Diferentemente do caso brasileiro, a questão do “capital humano” entrou na agenda de forma a deslocar e substituir as antigas regras de alguns dos programas de luta contra a pobreza, notadamente atrelados ao Pronasol e aos subsídios alimentares.

1/ Working-paper do Banco Mundial. O tema da transferência condicionada de renda surge na cena política mexicana em 1991 como proposta de Santiago Levy. Considerado um dos principais representantes da coalizão “capital humano”, Levy toma como referência uma avaliação do Pronasol e propõe uma mudança para torná-lo mais justo e eficiente. Levy (1991) parte do seguinte diagnóstico sobre o comportamento dos pobres: i. possuem uma tendência a ter muitos filhos e a não comprar alimentos nutritivos; ii. negligenciam a higiene pessoal [sic] e iii. alocam de forma desigual recursos escassos dentro de casas favorecendo os menos vulneráveis. Dentre as principais recomendações encontram-se: redirecionar as políticas para as áreas rurais; evitar a dispersão de recursos e a multiplicação de objetivos; centralizar os programas em uma única entidade; garantir que suas ações sejam implementadas de forma sustentada; eliminar todos os subsídios alimentares generalizados ineficientes (especialmente da *tortilla* e leite) e colocar mais ênfase em programas focados na indução de comportamentos ligados à educação, saúde e nutrição. Por um lado, a eficácia do

²³De acordo com Tsebelis (1997), três fatores podem alterar a continuidade das políticas públicas: o número de atores políticos capazes de vetar alterações nas políticas públicas que pode variar segundo o assunto em discussão; a similaridade de suas posições políticas; e a diferença entre suas preferências.

programa dependeria das técnicas de focalização e identificação das famílias extremamente pobres. Por outro lado, o sucesso do projeto envolvia a responsabilidade compartilhada com os próprios beneficiários, buscando uma mudança no comportamento individual e familiar.

O autor reconhece que já existiam programas com características semelhantes: um programa de 1973, o *Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población Abierta* (PASSPA) e o programa piloto Alimentação, Nutrição e Saúde (PNAS), inseridos na estrutura do Pronasol²⁴.

2/ Antecedentes: programas condicionados federais. Um antecedente importante é o *de Apoyo a los Servicios de Salud para Población Abierta* (PASSPA), extensão de um antigo programa de 1973 localizado no IMSS, retomado em seguida, pela Coplamar e Pronasol (Levy, 1994; Levy e Rodríguez, 2004). Foi implementado em quatro estados entre 1991 e 1995 pela Secretaria de Saúde. Além da assistência médica gratuita e doação de alimentos, haviam esforços para incentivar o trabalho comunitário e outras medidas para elevar o nível de saúde, cultural e sócio-econômico da população mexicana. Era um “esquema de compromisso” no qual é solicitado a todos os beneficiários dedicarem-se a tarefas variadas (Ordóñez, 2002, p. 192)²⁵. Ainda que alguns programas assistenciais do Pronasol buscassem promover o acesso aos serviços educativos, como o *Niños en Solidariedad*, a cobertura era extremamente limitada (Levy, 2006, p. 12).

No entanto, a principal inspiração para a formulação do Progresá foi o programa piloto *Nutrición, Alimentación y Salud* (PNAS) implementado entre setembro de 1991 e junho de 1992 (Ordóñez, 2002). Com caráter inter-institucional e supervisionado pela Secretaria da Saúde, o programa abrangeu aproximadamente 33 mil famílias²⁶. Os objetivos eram: a) doação de cestas-básicas; b) vigilância nutricional dos grupos mais vulneráveis (crianças menores de cinco anos, mulheres grávidas e lactantes), c) orientação alimentar e nutricional para as mães de família ; d) promoção da produção de

²⁴ Existiam outras experiências semelhantes estaduais e municipais, mas possuíam uma escala bastante reduzida (Levy e Rodríguez, 2004, p. 49).

²⁵ Exemplos dessas obrigações são: cursos de agricultura e pecuária, capacitação para o emprego, sessões de aconselhamento nutricional, ajuda na instalação hortas, colaboração na construção ou reabilitação de estradas rurais, etc.

alimentos para a subsistência; e) exigência de contra-prestações por parte das famílias, tais como a implementação de projetos comunitários: construção de latrinas, jardins, pomares, pintura de casa, etc. Segundo Levy e Rodríguez (2005, p. 49), os resultados positivos do PNAS não foram levados incorporados a outros programas devido à falta de capacidade operativa do setor.

3/ Governo Zedillo (1994-2000): Intervalo de três anos sem ações contra a pobreza. Face à crise econômica e política que se instaura ao final do governo Salinas, somados ao levante do movimento zapatista no estado do Chiapas, o programa Pronasol se viu completamente desacreditado. No início da administração de Ernesto Zedillo, o futuro da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol) e do Pronasol era um assunto sensível (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles 1998). De modo paradoxal, a Sedesol havia sido fundada em maio de 1992 com o objetivo de perpetuar Pronasol (Dresser, 1997, p. 36). Nesse período, não houve uma estratégia de luta contra a pobreza (Branchet-Márquez, 2004, p. 262). Isso se deveu em grande parte ao combate que se travou entre as diferentes coalizões que se disputavam para impor suas crenças sobre os programas de luta contra a pobreza.

Antes da implementação do programa Progresá, dois grupos rivalizaram desde a administração de Salinas de Gortari (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles, 1998; Hevia, 2007). Por um lado estavam os atores ligados aos programas e instituições mais antigas ameaçadas pelo deslocamento iminente da proposta alternativa ligado ao “capital humano”, como *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (DIF) e *Programa Nacional de Alimentación Familiar* (PNAF), atrelado à estrutura do Pronasol (Hevia, 2007). Por outro lado, encontravam-se os atores enquadrados nesse estudo na coalizão “capital humano” que ocuparam cargos importantes dentro da Sedesol e das secretarias de Educação, Fazenda e Crédito Público, assim como grupos do IMSS, da Conselho Nacional de População (Conapo), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Instituto Nacional de Salud Pública* (INSP) e *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM) (Levy e Rodríguez, 2004, p. 249-260; Hevia, 2007). Estas disputas internas explicam, em partes, o atraso no relance de políticas sociais voltadas ao combate à pobreza (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles 1998). Os defensores do antigo *status quo* poderiam ter resistido às mudanças, mas não estavam bem posicionados para conter

esforços dos atores insurgentes que buscavam deslocar as políticas de luta contra a pobreza em favor da causa do “capital humano”.

4/ Proposta de reorientação dos subsídios alimentares. Em março de 1995, foi apresentado um documento para transformar os subsídios alimentares da *tortilla* e do leite em programas de transferência de renda condicionadas. Em outubro do mesmo ano, o projeto piloto denominado *Programa de Canasta Básica Alimentaria para el Bienestar de la Familia* foi implementado em três cidades do estado de Campeche. Operado pela *Fideicomiso para la Liquidación al subsidio de la Tortilla* (Fidelist), este projeto piloto era direcionado aos beneficiários do programa do leite e *tortilla* (31.287 famílias no total). O projeto permitiu avaliar a possibilidade de transferir o benefício em dinheiro, visto que no PNAS a transferência era feita em espécie (alimentos) (Ordóñez, 2002). Em resumo, as contribuições de Levy para a concepção do Progres-Oportunidades incluem a perspectiva condicionada do auxílio e a transferência em dinheiro em substituição à ajuda em espécie de Liconsa e Fidelist (Yaschine e Orozco, 2010, p. 14).

Jose Gomez de León Cruces também é identificado como um dos arquitetos do programa. Ele serviu como secretário-geral da Conapo e foi o primeiro coordenador do Progres. Suas contribuições dizem respeito à unidade familiar de análise, a perspectiva de gênero e atenção aos fatores de fecundidade. Em dezembro de 1994, ele produziu uma nota descrevendo as características de um programa de transferência de renda para famílias pobres, onde a ajuda seria concedida às mulheres, como forma de garantir que os recursos sejam direcionados aos mais vulneráveis (Yaschine e Orozco, 2010, p. 13). O texto também acentuava a importância da educação infantil.

A posição privilegiada de Santiago Levy no Ministério da Fazenda e Crédito Público fez com que seu projeto – o Progres – prevalecesse no interior do governo (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles 1998). Além disso, os atores defensores dos pressupostos do “capital humano” ocuparam cargos importantes, promovendo uma mudança na política social em harmonia com o novo modelo de abertura econômica. O próprio presidente Zedillo considerava-se partidário da teoria do capital humano (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles 1998). Em grande medida, a formulação e a implementação do programa Progres se pautou pelo Ministério da Fazenda, que determinou não somente o orçamento dos programas sociais e a substituição dos

subsídios generalizados pelo pacote saúde, educação alimentar, mas também a orientação rural do Progresá.

5/ Implementação do programa de transferência condicional de renda. Em 8 de agosto de 1997, o Progresá é finalmente implementado fixando uma linha da pobreza que considerava somente metade dos pobres em extrema pobreza de Pronasol (Branchet-Márquez, 2004, p.262)

La búsqueda del consenso dentro del gabinete fue un proceso gradual y el consenso que se logró nunca fue total [...] se estaba proponiendo algo que se apartaba en forma bastante radical del statu quo y el liderazgo presidencial era fundamental para la instrumentación y el éxito del programa. [...] el nuevo programa remplazaría a los programas que existían en lugar de complementarlos, y que se financiaría en gran medida a través de la reasignación de los recursos existentes. **En otras palabras, el nuevo programa se pondría en marcha “en lugar de” los anteriores y no “además” de ellos.** (Levy, 2006, p. 19-20). [grifos nossos]

Além da realocação dos recursos, a criação do Progresá também implicou um rearranjo institucional entre as secretarias e órgãos federais. De acordo com Levy, a criação de um novo organismo seria o modo mais fácil e rápida de modificar o funcionamento e a maneira de operação das secretarias e departamentos existentes. Entre 1997 e 2002, a Coordenação do Programa Educação, Saúde e Alimentação (Progresá) esteve a cargo do programa, possuindo autonomia operativa para coordenar os demais órgãos que participam.

Segundo a classificação de Mahoney e Thelen (2010) o deslocamento pode estar associado à atores que adotam estratégias de levante contra as instituições vigentes, buscando um deslocamento imediato. No entanto, o deslocamento ocorre de forma gradual quando tais atores insurgentes são incapazes de remover tão rapidamente quanto eles gostariam as regras vigentes (Mahoney e Thelen, 2010, p. 24). Ainda que o programa Progresá tenha substituído os órgãos responsáveis pela distribuição pública de alimentos, as lojas urbanas que vendem leite e a rede rural de lojas públicas não foram extintas (Levy, 2006, p. 111).

6/ Extensão do programa federal de transferência de renda condicionada. Em 2002, o Progresá foi rebatizado Programa de Desenvolvimento Humano (Oportunidades) no governo de Vicente Fox. Dentre as principais mudanças podemos

mencionar: incorporação da pobreza extrema urbana, o que levava a uma série de mudanças operacionais e estruturas internas no sistema de cadastro e de seleção dos beneficiários. No México, os presidentes recém-eleitos geralmente tendem a eliminar os programas sociais simbólicos do governo anterior. Entretanto, optou-se por manter o programa Progresa principalmente devido às avaliações positivas de organismos internacionais, ao fato do programa não ter gerado um conflito com o Congresso e à não-apropriação política do programa. Por um lado, novos funcionários estavam convencidos de seus efeitos positivos. Por outro lado, alguns ex-funcionários permanecem nos postos-chave (Levy, 2006, p. 133).

Conclusão

De acordo com Sonia Draibe, o Bolsa Família representa uma ruptura na política social, pois se torna um programa central e bastante singular na estratégia nacional de redução da pobreza, monopolizando a política direcionada para os setores mais pobres da sociedade, em um país que conta com um amplo aparato burocrático assistencial (Draibe, 2006, p. 139-140). Esse amplo aparato constitui-se de poderosos *veto players* que podem proteger as instituições, mas que não foram capazes de evitar a adição de novos elementos relacionados aos preceitos do capital humano. A mudança no caso brasileiro é do tipo *layering*: ocorre por adição de novas instituições e regras em cima ou ao lado das políticas já existentes provocando uma mudança significativa ao longo do tempo. Os agentes da mudança agem de forma subversiva buscando transformar o sistema, agindo dentro dele. A infiltração dos atores atrelados à causa do capital humano ocorreu por meio das pequenas aberturas que surgiram, em primeiro lugar nos municípios economicamente mais desenvolvidos, portanto periféricos dos programas de luta contra a pobreza.

No México os atores da coalizão “capital humano” se confrontaram com uma estrutura de poder de vetos mais permeável à mudança, devido a um contexto político-econômico em crise. Diferentemente da mudança brasileira que envolve alterações, revisões ou adições às regras já existentes, no caso do México a mudança ocorre por deslocamento e substituição gradual das antigas regras. Em seu livro, Levy e Rodríguez (2005, p. 182) descrevem essa mudança: *À partir de 1996 se promovió un cambio de visión para transitar de acciones que solo transfieren ingresos a través de diferentes*

medios hacia programas que, al mismo tiempo que dan una transferencia de ingreso, fomenten la inversión en capital humano y en activos productivos y brinden oportunidades a la población para salir adelante con su propio esfuerzo. As possibilidades de veto foram baixas, pois os atores defensores do status quo não lograram obter acesso a meios institucionais ou extra-institucional de bloquear a mudança proposta pela coalizão “capital humano”.

Na perspectiva aqui delineada, os momentos de *critical junctures* tornam-se irrelevantes na narrativa causal da evolução da política de transferência de renda no México e no Brasil. Embora a implementação dos programas Bolsa-Família e Progresa-Oportunidades tenham sido cruciais para a consolidação dos programas de transferências condicionadas de renda, os atores ligados à causa do capital humano já haviam estabelecido redes e criado uma *expertise* necessária para exercer forte influência técnico-política e sobretudo orçamentária. Se os resultados das mudanças institucionais são parecidos, os padrões de mudanças são diferentes, tanto pelos contextos e estruturas institucionais quanto pelas estratégias adotadas pelas coalizões desafiadoras.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES Sérgio, “The politics of Social Welfare State development in Latin America”, apresentado na ANPOCS, Nova Friburgo, 1982.

AMENTA Edwin, “What We Know About the Development of Social Policy. Comparative and Historical Research” in Mahoney e Rueschemeyer (ed.), *Comparative and Historical Perspective*, Cambridge University Press, 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo*, Washington, D.C., 1995.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 1990.

_____, *Rapport sur le développement dans le monde: combattre la pauvreté*, 2000.

BECKER Gary, *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis*, New York, Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1964.

BESLEY Timothy e Ravi KANBUR, “The principle of targeting”, in V. Balasubramanian (comp.), *Current Issues in Developing Economics*, New York, 1991.

BRACHET-MÁRQUES Viviane, “El Estado Benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, Boltvinik e Damián (org.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2001.

BRASIL, Data Social, Quantidade de famílias beneficiárias e valores de repasse do Programa Bolsa Família (PBF), 2013. Consultado 19/08/2013.

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro_ds.php?p_id=293

BUARQUE Cristovam, *Bolsa-Escola, An education and poverty reduction program. 100 frequently asked question*, Brasil, 2001.

CEPAL, *Panorama Social da América Latina*, 2012.

_____, *Transformación productiva con equidad : la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, 1992.

_____, *Focalización y pobreza*, Santiago de Chile, 1995.

CORDERA CAMPOS Rolame e CABRERA ADAME Carlos Javier (coord.), *La política social en México: tendencias y perspectiva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007.

DRAIBE Sonia, “Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano”, *Lua Nova*, São Paulo, n° 31, 1993 .

_____, “Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Familia” in Cohen Ernesto e Franco Rolando (coord.), *Transferencias con responsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Flasco, 2006.

DRESSER Denise, “En busca de la legitimidad perdida. PRONASOL, política, pobreza en el gobierno de Salinas” in Gabriel Martínez (coord.), *Pobreza y política social en México* (Lecturas, 85), México, ITAM/El trimestre Económico-FCE, 1997.

FARAH Marta F. S. “Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão?” in Lukic e Tomazini (org.), *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*, Ed. Juruá, 2013.

HALL Peter, “Policy Paradigm, Social Learning and the State: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.

HEVIA de la Jara Felipe, “El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía”, Tese de doutorado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2007.

KANBUR Ravi, “Growth, Inequality and Poverty: Some Hard Questions”, Commentary prepared for the State of the World Conference at the Princeton Institute for International and Regional Studies, Princeton, NJ, 2004.

LAUTIER Bruno, “Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : l’assurance, l’assistance, l’absence” in Bruno Lautier e Marques Pereira Jaime (dir.), *Brésil, Mexique : deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala, 2004.

_____, “Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine”, in Borgeaud-Garciandia N., Lautier B., Penafiel R. e Tizziani A. (ed.), *La recréation des espaces et des formes du politique en Amérique latine*, Paris, Karthala, 2009.

LEITE, C., PERES, U., BELLIX, L. “Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México” in Lukic e Tomazini (org.), *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*, Ed. Juruá, 2013.

LEVY Santiago, *Poverty alleviation in Mexico*, World Bank Working Paper, Washington D.C., Banque Mondiale, 1991.

_____, *Pobreza y transición democrática. La continuidad de Progres-Oportunidade*, Brookings Institution Press, Washington D.C, 2006.

_____ e RODRÍGUEZ Evelyne, “El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” in LEVY Santiago (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

- ___ e RODRÍGUEZ Evelyne, *Sin herencia de pobreza: el programa Progreso-Oportunidades de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- MCGUIRE James, *Wealth, Health, and Democracy in East Asia and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2010.
- MAHONEY J. e THELEN K. (ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2010
- MALLOY James, *The Politics of Social Security in Brazil*, University of Pittsburgh, 1979.
- MARQUES-PEREIRA Bérengère, “Corporativismo societal” y “corporativismo de Estado”: dos modos de intercambio político, *Foro Internacional*, vol. 39, n° 1, 155, jan-mar., 1999, pp. 93-115.
- MESA-LAGO Carmelo, *Social Security in Latin America*. University of Pittsburgh Press, 1978.
- ORDÓÑEZ Barba Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM-Sedesol, México, 2002.
- PALIER Bruno, “Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s”, in *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, ed. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, Oxford University Press, 2005
- PÉCUAT Daniel e PREVOT-SCHAPIRA Marie-France, “La recherche d’une nouvelle légitimation : le Programme national de solidarité”, *Problème d’Amérique Latine*, n° 5, abril-jul 1992, p. 91-105.
- PNUD, *Rapport sur le développement humain. L’essor du Sud: le progrès humain dans un monde diversifié*, 2013.
- SABATIER P. e JENKINS-SMITH H. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder Colo: Westview, collection Theoretical Lenses on Public Policy, 1993.
- SCHICKLER E. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- SEN Amartya, *Commodities e Capacidades*, Oxford, Oxford Índia Paperbacks, 1987.
- SILVA Maria Ozanira, “Os Programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites”, *Revista de Políticas Públicas*, v. 8, n° 2, 2004.
- SOTTOLI Susana, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, n° 4, oct.-dec. 2000, p. 43-65.
- SUPLICY E.M e BUARQUE C., “Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros”, *Estudos Avançados*, vol. 1, n° 30, 1997, p. 86.
- TAKAGI Maya, “A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios”, Tese de doutorado, Campinas, IE/Unicamp, 2006.
- THELEN K. e STEINMO S. “Historical institutionalism in Comparative Politics”, in Steinmo S., Thelen K. e Longstreeth F., (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.
- ___ e STREECK W. Institutional Changes in Advanced Political Economies, in Streeck W. e Thelen K. (ed.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 2005.

TSEBELIS George, “Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, nº 34, 1997, pp. 89-117.

TOMAZINI, C. G. “La construction des politiques de transferts monétaires conditionnel: entre consensus et dissentiments Une analyse cognitive de la lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique”, Dissertação de mestrado, Paris 3, 2010a.

_____, “As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionada: olhar cruzado Brasil-México”, *Carta Internacional (USP)*, v. 5, p. 37-55, 2010b.

_____, “Disputas em torno das políticas de transferências de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma “capital humano”, in Lukic e Tomazini (org.), *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*, Ed. Juruá, 2013.

VALENCIA LOMELÍ Enrique e AGUIRRE Reveles Rodolfo, “Discursos, acciones y controversias da la política gubernamental frente a la pobreza”, in Gallardo Gómez Luis Rigoberto e Osorio Joaquín (eds.), *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo III*, Mexico, Universidad Iberoamericana/Limusa, 2001, p. 27-99.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. “Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula”, *Rev. Nutr.* [online], vol.18, nº 4 , 2005, pp. 439-457.

WAISELFISZ Julio Jacobo, ABRAMONAY Miriam, ANDRADE Carla, *Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza*, Brasília, Unesco, 1998.

YASCHINE Iliana, The changing anti-poverty agenda: What can the Mexican case tell us?, *IDS Bulletin*, vol. 30, nº 2, 1999.

____ e OROZCO Monica, « The evolving antipoverty agenda in Mexico: the political economy of PROGRESA and Oportunidades », in M. Adato and J. Hoddinott (eds), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2010.