

# As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México

Carla Guerra Tomazini

O objetivo deste artigo é fornecer uma análise sobre o lugar e o papel das “ideias” na formulação dos programas de transferências monetárias condicionadas no Brasil e no México. Trata-se de, acrescentando uma dimensão comparativa, destacar os fatores que podem explicar a origem, ascensão e desacordos de ideias que estão por trás desses programas. Esses fatores são explorados à luz das teorias sobre o processo de elaboração de políticas públicas que ressaltam o papel das coalizões de causa. Assim, o instrumento “transferência monetária” parece ser objeto de um consenso. Mas devemos acrescentar que este é um consenso ambíguo, porque os atores envolvidos estão de acordo sobre os meios, e não sobre os objetivos. Embora o objetivo de aumentar o capital humano seja predominante, os programas Bolsa-Família e Oportunidades tornaram-se um grande emaranhado de ideias, sem um acordo sobre os objetivos e princípios.

Palavras-chave: Análise de políticas públicas; Programas de transferências monetárias condicionadas; Coalizões de causa; Brasil; México.

*The aim of this article is to provide an analysis of the place and role of “ideas” in the formulation of conditional cash transfer programs in Brazil and Mexico by adding a comparative dimension and highlighting the factors that can explain the origin and rise of as well as the disagreements between the ideas that are behind these programs. Thus, the instrument “cash transfer” seems to be the object of a consensus. However, we must add that this is an ambiguous consensus, as the factors involved agree on the means but not on the goals. Although the goal of increasing human capital is predominant, Bolsa-Família and Oportunidades programs have become a tangle of ideas, lacking in agreement on objectives and principles.*

*Keywords: Public policy analysis; Conditional cash transfer programs; Advocacy coalition approach; Brazil, Mexico.*

**N**as últimas duas décadas, a chamada luta contra a pobreza passou a integrar as agendas dos Estados e das Organizações Internacionais. A origem recente desta luta remonta a 1964, à “guerra contra a pobreza” declarada pelo governo de Lyndon Johnson nos Estados Unidos. Na década de 90, o Banco Mundial corrobora com esta batalha, lançando uma ofensiva geral contra a pobreza<sup>1</sup>. Recentemente, se localiza na América Latina um “laboratório”<sup>2</sup> de experiências bem-sucedidas nesta área por meio da criação de um novo dispositivo: os programas de transferências monetárias condicionadas. Tais programas oferecem um auxílio financeiro buscando determinar certos comportamentos da população

beneficiária, como esforços em educar os filhos ou visitas a centros de saúde.

A América Latina é classificada por fontes especializadas (PNUD, 2011) como a região mais desigual do mundo. Mais do que isso: dada desigualdade, acentuada após sucessivas crises econômicas iniciadas nos anos 80, contribuiu para a continuidade das altas taxas de pobreza na região. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2008, um terço de sua população pode ser considerada pobre, aproximadamente 180 milhões de pessoas. Este valor inclui 71 milhões de extremamente pobres ou indigentes. Os programas de transferência monetária são, assim, uma tentativa de regular o fenômeno da pobreza. Atualmente, programas dessa natureza operam em 17 países da América Latina e no Caribe, atingindo 101 milhões de famílias, o que representa 17% da população total da região<sup>3</sup>. Em países como Brasil e México, cujos programas estão mais consolidados, os gastos públicos em

---

*Carla Guerra Tomazini é Bacharel em Relações Internacionais (IRI-USP), mestre em Estudos Latino-Americanos pela Université de la Sorbonne Nouvelle - Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine.*

transferências condicionadas são mais elevadas e o número de beneficiários ultrapassa o total de pessoas vivendo na extrema pobreza, atingindo respectivamente 83% e 71% da população pobre<sup>4</sup>. Esses programas têm uma importância política considerável, tanto pelo âmbito e orçamento adquiridos como pelo protagonismo que desempenham na comunicação política desses governos.

Mas qual seria o lugar da pobreza nas sociedades latino-americanas e qual seria o tratamento dispensado a ela pelos Estados? O conceito de “pobreza” é construído, profundamente ambíguo e impreciso (Paugam e Duvoux, 2008, p. 15). A percepção da pobreza nesses termos não é novidade. Todavia, as transferências monetárias condicionadas parecem ser objeto de um grande consenso (Lautier, 2009), encobrindo tais aspectos irresolutos.

A ‘gestão dos pobres’ se origina no âmbito local, onde a percepção do fenômeno é mais sensível. O conceito abstrato de pobreza nasce com a centralização da assistência em nível nacional (Simmel, 2009, p. 39). No entanto, antes de analisar o envolvimento do Estado na administração da “pobreza”, é necessário definir o “problema”. Quando se

## **Dependendo do diagnóstico que se estabelece sobre o fenômeno da pobreza, as respostas podem vir de diferentes áreas da intervenção pública: a pobreza é um caso de saúde pública e/ou justiça social? É uma questão de desenvolvimento econômico ou social?**

tenta delimitar o fenômeno, sua complexidade torna-se mais flagrante. Em outras palavras, o desenvolvimento de uma resposta exige uma definição do próprio “problema”, que é em si uma questão irresoluta. Dependendo do diagnóstico que se estabelece sobre o fenômeno da pobreza, as respostas podem vir de diferentes áreas da intervenção pública: a pobreza é um caso de saúde pública e/ou justiça social? É uma questão de desenvolvimento econômico ou social? O olhar conferido ao tema, portanto, condiciona seu tratamento: como um problema de saúde pública, de educação, de saneamento, de infra-estrutura, de mercado de trabalho e/ou como uma matéria de ordem pública, sujeita ao recurso da violência. No que se refere aos programas de transferências monetárias condicionadas, os limites do fenômeno da pobreza são também indeterminados e podem dotar-se de diferentes contornos.

A questão das políticas de transferências monetárias condicionadas ocupa um lugar considerável no debate público contemporâneo. Esta nova ferramenta está cada vez mais presente nos discursos políticos. Os governos latino-americanos promovem estudos e avaliações exibindo

sempre bons resultados. Grandes instituições, criadas para administrar tais programas, visitam umas às outras e compartilham experiências. Pesquisadores, técnicos, engenheiros, administradores não param de produzir materiais sobre este tema “florescente”. As Organizações Internacionais também participam. Contribuem com avaliações e cooperação técnica, promovendo palestras e cobrindo de louvores esses programas. A maior parte dos trabalhos acadêmicos referente aos programas de transferências monetárias condicionadas discorre sobre os objetivos, os critérios de escolha do público-alvo, o acompanhamento e, especialmente, a avaliação e os resultados obtidos. Ou ainda, examinam os efeitos político-eleitorais ou o impacto desses programas nas comunidades. No entanto, a maioria dos estudos não se aprofunda na compreensão de suas origens. Também são escassos os trabalhos que tentam integrar esses programas ao âmbito dos sistemas de proteção social, ou em uma perspectiva de transformação do Estado a partir da *montée en puissance* desses instrumentos de transferência monetária.

Este artigo procura explorar a primeira lacuna acima identificada na literatura. Isto é, destacar os fatores que podem explicar a origem, ascensão e desacordo de ideias que estão por trás desses programas a partir de uma abordagem comparativa entre México e Brasil. A escolha dos países se justifica pelo fato de que essas políticas públicas nasceram de forma paralela na década de 90 em municipalidades brasileiras e em uma iniciativa do poder executivo mexicano. Além disso, a similaridade dos objetivos pretendidos, suas origens análogas e o lugar central que ocupam tanto nos sistemas de proteção nacional, na comunicação política e nos fóruns internacionais - onde são recebidos como os maiores programas de transferência condicionada no mundo - tornam a comparação válida e adequada.

Para esta análise, foram selecionados o programa mexicano Progres-a-Oportunidades e o programa brasileiro Bolsa-Família. O primeiro nasceu em 1997, atingindo, desde 2004, cerca de 5,8 milhões de mexicanos (SEDESOL, 2010). O segundo, criado em outubro de 2003 pela fusão de quatro programas de transferência de renda já existentes, alcançou cerca de 12,4 milhões de famílias brasileiras em 2010 (IPEA, 2010).

Estes programas, de modo geral, buscam contribuir para: a) a redução da pobreza e da desigualdade, oferecendo um nível mínimo de renda para as famílias extremamente pobres; 2) a transgressão do ciclo geracional da pobreza, impondo aos beneficiários o compromisso de estar em dia com exames pré-natais, cobertura vacinal, frequência escolar dos filhos, entre outros.

Os programas de transferências monetárias condicionadas são aqui considerados como instrumentos tal qual definidos por Lascoumes e Le Galès (2005, p.13), isto é, “um dispositivo técnico com alcance genérico, portador de uma concepção concreta da relação política-sociedade e apoiado em uma concepção de regulação”. O surgimento de instrumentos específicos de transferência de renda permite duas observações tanto no que diz respeito às transformações nos subsistemas analisados quanto ao sistema de proteção social no sentido mais amplo: 1) como a criação e modificação de tais políticas ocorre por meio de discussões sobre os problemas identificados e as possíveis soluções apresentadas pelos atores, a instrumentação da ação pública é mais facilmente concertada entre os atores no que se refere aos meios, e menos no que se relaciona aos objetivos. Assim, os programas de transferência monetária tornaram-se atualmente um grande entrelaçado

## **As coalizões utilizam os instrumentos monetários para orientar o comportamento dos atores, de modo que a legitimidade da política é avaliada em termos de eficiência econômica e social.**

de ideias, sem um acordo sobre os objetivos e princípios; 2) a proliferação de instrumentos de transferência monetária é uma maneira de alterar a lógica do sistema de benefícios sociais em uma perspectiva de longo prazo, isto é, fortalecendo a lógica liberal nos Estados de Bem-Estar.

Essa análise faz uso de um quadro teórico composto principalmente de abordagens cognitivas. Estas buscam destacar a importância dos elementos de conhecimento, ideias, representações ou crenças sociais na formulação de políticas públicas (Surel, 2006). Suas ferramentas analíticas parecem mais adequadas para a compreensão do fenômeno que observamos, pois elas procuram justamente entender como questões sem respostas consensuais são convertidas em universo de ação e reflexão para os poderes públicos. Além disso, o tema da luta contra a pobreza (a qual a luta contra a fome está intimamente atrelada) é frequentemente alimentado por convicções religiosas e morais. Os pobres não formam um grupo real, com fronteiras bem definidas. Segundo Georg Simmel (2009, p. 79): “O pobre, enquanto categoria social, não se define pelas carências ou privações, mas pelo fato de que recebe assistência, ou deveria recebê-la, segundo as normas sociais. Vista desta perspectiva, a pobreza não pode ser definida como um estado quantitativo em si mesma, mas somente em função da reação social que resulta de uma situação específica (...)”. Dito de outra maneira, o objeto da ajuda (os pobres) é criado em função do apoio que se presta a eles, abarcando o aspecto moralizante que o acompanha. Esta constatação serve de baliza à hipótese

levantada: os atores públicos constroem as políticas sociais de transferência monetária pautados em quadros/critérios cognitivos. Assim, a problemática central deste trabalho é examinar em que medida as ideias e representações influem na definição e evolução das políticas públicas de transferências monetárias no Brasil e no México.

Este estudo baseia-se principalmente no modelo de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993), sobre “coalizões de causa” - Advocacy Coalition Framework (ACF). Segundo este modelo, as políticas públicas resultam de conflitos entre grupos de atores, nem tanto para defender os interesses, mas principalmente para apoiar “causas”. Assim, os atores são agrupados em uma ou mais coalizões, pois compartilham um conjunto de percepções do mundo (valores básicos, hipóteses de causalidade, percepção do problema), agindo em conjunto para traduzir suas crenças em uma política pública determinada. As coalizões buscam continuamente influenciar as decisões dentro de um determinado subsistema político. Isto inclui uma pluralidade de atores, como agências e órgãos públicos em todos os níveis de governo, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, jornalistas, etc.

### **Representações em jogo: as coalizões de causa**

De acordo com o modelo teórico ACF, cada coalizão é guiada e se reúne em torno de valores e crenças que são compartilhados em três níveis: i) em torno de um núcleo de valores fundamentais, ii) crenças próprias ao subsistema específico da política pública, iii) aspectos secundários relativos aos detalhes específicos sobre as políticas públicas como, por exemplo, as regras e aplicações orçamentárias dentro de um programa. As modificações nos aspectos secundários são relativamente fáceis de observar à medida que novas informações, experiências e mudanças estratégicas se acumulam (Sabatier, 1999).

As coalizões desenvolvem um conjunto de estratégias a partir de seus recursos políticos. As leis, decretos, dotações orçamentárias, decisões políticas produzirão certos resultados (*outputs*) que resultarão, por sua vez, em reações (*feedback*) e impactos nas estratégias iniciais de cada coalizão e de seus sistemas de crenças. A maioria das mudanças nas políticas públicas são superficiais, pois ocorrem no confronto entre aspectos secundários. Para uma profunda inflexão da política pública, as coalizões contestadoras têm de esperar e aproveitar as oportunidades geradas particularmente por eventos vindos de fora do subsistema (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Em uma tentativa de esquematização, podemos organizar os atores em três coalizões estruturadas segundo os valores e percepções do problema da pobreza e da miséria, como listadas na tabela I. No Brasil, três coalizões

foram identificadas: ‘segurança alimentar’, ‘capital humano’, ‘renda incondicionada’. No caso mexicano, somente as duas últimas foram observadas<sup>5</sup>.

As coalizões competem por um programa de ação, cujos instrumentos privilegiados por todas elas no caso aqui discutido são as transferências monetárias. Não se trata de políticas vislumbradas de maneira idêntica, pois

cada coalizão tem objetivos, crenças e valores diferentes e, por vezes, conflitantes. No entanto, todas utilizam os instrumentos monetários para orientar o comportamento dos atores, de modo que a legitimidade da política é avaliada em termos de eficiência econômica e social (Lascoumes e Le Galès, 2005). O papel do Estado é crucial aqui, porque cabe aos atores locais (escola, centros de saúde, gabinetes de atenção aos beneficiários, etc.) gerir este instrumento.

**Tabela 1**  
**As coalizões de causa em torno dos programas de transferências monetárias e seus valores**

<b>Coalizões</b>	<b>Valores fundamentais e crenças associadas à fome e à pobreza</b>	<b>Crenças próprias do subsistema de transferência monetária</b>	<b>Aspectos secundários relativos aos detalhes específicos sobre as políticas públicas</b>
Segurança alimentar*	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) A fome e insegurança alimentar são os pontos nevrálgicos da pobreza</li> <li>2) Importância dos fatores territoriais: a dinamização da economia local e regional garante a segurança alimentar</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prioridade da política: direito de acesso aos alimentos</li> <li>2) Os consumidores de baixo poder aquisitivo devem adquirir alimentos dos pequenos produtores, aumentando a produção local</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) As transferências são pagas para famílias pobres para que elas comprem alimentos de comerciantes, produtores e supermercados previamente cadastrados</li> <li>2) As condicionalidades são secundárias</li> </ol>
Capital humano	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Os baixos níveis de educação perpetuam a pobreza</li> <li>2) Autonomia: é necessário dotar a população de recursos próprios para obter a renda, “ mais vale ensinar a pescar do que oferecer-lhe um peixe “</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prioridade da política: direito de acesso à educação e aos serviços públicos</li> <li>2) Reivindicação das condicionalidades (transferências sem condicionalidades afetam a oferta de trabalho e o “potencial” do indivíduo não se altera)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) As transferências são pagas às famílias pobres, por um período determinado e podem ser renovadas quando da avaliação da evolução das condições sócioeconômicas</li> <li>2) Contrapartes para as famílias são previstas nos programas como frequência escolar, acompanhamento médico, etc.</li> </ol>
Renda incondicionada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) A pobreza é o resultado da violação do direito a compartilhar a riqueza da nação</li> <li>2) Liberdade individual</li> <li>3) Universalidade e incondicionalidade das políticas sociais</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prioridade da política: direito à renda</li> <li>2) O auxílio financeiro é concedido para toda população sem qualquer contrapartida solicitada e pode ser usado da maneira como as pessoas acharem necessário</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Transferência é paga para todos, independentemente da idade, origem, estado civil, sexo, condição socioeconômica</li> <li>2) Não existem critérios de seleção, controle da população ou utilização do benefício</li> </ol>

\* Coalizão ausente no caso do México.

As coalizões que se encaixam na categoria ‘capital humano’ compartilham alguns valores e crenças sobre a questão da pobreza: os pobres seriam privados do conhecimento escolar e dos serviços de saúde, tornando-os economicamente menos produtivos<sup>6</sup>. Dominantes nos subsistemas brasileiros e mexicanos, estas coalizões lograram condicionar o auxílio à determinados comportamentos, tais como frequência escolar e visitas a centros de saúde. O objetivo anunciado é que os indivíduos, em troca da ajuda financeira recebida, devem fazer um esforço para melhorar suas próprias condições. Esta tentativa de tornar os “pobres” responsáveis por seu futuro reclama a eliminação do viés paternalista dos programas sociais, uma vez que a ajuda não deve ser “gratuita”.

## No Brasil, a categoria ‘renda incondicionada’ é conformada por uma coalizão relativamente estável em sua composição. A coalizão que compõe a categoria ‘capital humano’ formou-se no Brasil a partir das críticas à coalizão anterior, angariando apoio até se tornar a coalizão dominante.

As coalizões que se inserem na categoria ‘renda incondicionada’ se opõem às políticas focalizadas e condicionadas em matéria de luta contra a pobreza. A pobreza seria um fenômeno a ser abordado de forma sistêmica, em termos de «direitos» e de liberdades individuais. Já a categoria intitulada ‘segurança alimentar’ compreende as coalizões guiadas pela percepção de que a fome e a insegurança alimentar são o ponto nevrálgico da pobreza. O Estado, por meio de transferências de renda (entre outras medidas) deve garantir o acesso aos alimentos.

### Definição das coalizões e histórico das experiências no Brasil

No Brasil, a categoria ‘renda incondicionada’ é conformada por uma coalizão relativamente estável em sua composição<sup>7</sup>. O senador Eduardo Suplicy é considerado o principal defensor desta ideia no Brasil. Autor de numerosas publicações e intervenções políticas sobre o projeto de renda mínima no Brasil, ele apresentou ao Senado brasileiro em 1991 um projeto para instaurar um programa de transferência monetária sob a forma de imposto de renda negativo<sup>8</sup>. O projeto foi aprovado no Senado unanimemente<sup>9</sup>, mas bloqueado na Câmara dos Deputados. No entanto, durante a década de 90, o princípio da Renda Mínima prevaleceu em detrimento dos projetos vinculados ao imposto negativo.

Em 2001, o Senador Suplicy investiu no projeto intitulado Renda Cidadania. Procurou difundir a ideia previamente em conferências e na imprensa nacional e também buscou convencer os membros de seu próprio partido, o Partido dos Trabalhadores, da validade do projeto<sup>10</sup>. Esta proposta envolve a construção de um sistema institucional que garanta renda para todas as pessoas independentemente do sexo, idade ou estatuto profissional. No contra-projeto de lei, cabe ao poder executivo determinar o modo de entrada em vigor da renda garantida, sendo que seu valor está doravante sujeito à disponibilidade do orçamento da nação. O projeto foi ratificado em dezembro de 2002 pelo Senado, em dezembro de 2003 pela Câmara dos Deputados e finalmente em janeiro de 2004 pelo Presidente.

A coalizão que compõe a categoria ‘capital humano’ formou-se no Brasil a partir das críticas à coalizão anterior, angariando apoio até se tornar a coalizão dominante. É constituída por alguns setores do governo brasileiro: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Secretaria Nacional de Assistência Social (Ministério da Previdência Social em 2004), Casa Civil e da maioria dos *policy makers* e agências internacionais como o Banco Mundial e UNESCO. O economista José Márcio de Camargo<sup>11</sup>, em 1993, sugeriu incluir duas novas modificações no projeto de transferência monetária proposto por Eduardo Suplicy: 1) ligá-la à frequência escolar das crianças de famílias pobres e, portanto, 2) que a unidade seja deslocada do indivíduo para a família<sup>12</sup>.

A coalizão ‘capital humano’ reconhece que a transferência de renda incondicionada é uma ferramenta de combate à pobreza, uma vez que a complementação de renda pode efetivamente melhorar as condições de vida das pessoas pobres. No entanto, a renda mínima, para os adeptos desta coalizão, poderia afetar a escolha do indivíduo “entre lazer e trabalho, reduzindo sua oferta do último” (Levinas e Varsano, 1998, p. 11). Mesmo que as transferências incondicionadas mudem positivamente as condições individuais na busca de emprego e no aumento da renda, o potencial do indivíduo (isto é, suas capacidades, conhecimentos e habilidades) permaneceria inalterado (*Ibid*). Neste caso, sugere-se dar às pessoas os meios para obter a renda. Os valores centrais da coalizão ‘capital humano’ podem ser resumidos na máxima: “É melhor ensinar a pescar que fornecer o peixe”.

De acordo com Bruno Lautier (2009, p. 24), o fundamento moral das políticas públicas focalizadas é ambíguo: entrelaçam-se tanto a moral da compaixão, a moral das esmolas (o dom material ou em dinheiro dado aos pobres através da caridade é estabelecido por uma relação intrinsecamente desigual) e a moral da justiça

produtiva (a procura de uma situação mais justa em que todos recebem o que lhes é devido). Este último é particularmente importante no caso da coalizão ‘capital humano’. Caminha-se para uma compaixão mais paternal, cuja proteção é mantida até que o pobre possa sair por si só dessa situação desvantajosa sem o auxílio concedido anteriormente. O ditado popular “Ajuda-te e o céu vai ajudá-lo”, reiterado nos discursos religiosos e laicos desde o final da Idade Média, ilustra a retomada da intenção moralizante dirigida aqui à educação de base (*Ibid.*, p. 26).

A terceira coalizão do subsistema brasileiro é composta por atores que compartilham a mesma visão do que deveria ser a política pública de combate à pobreza: a luta contra a insegurança alimentar. Fazem parte deste grupo a maioria das ONGs ligadas ao Programa Fome Zero, o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Gabinete da Mobilização Social, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), pesquisadores e especialistas em segurança alimentar, etc.

No início da década de 90, o tema da luta contra a fome foi objeto de uma intensa reflexão na sociedade e em setores do governo brasileiro. Milhares de comitês de coleta e doação de alimentos foram formados sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza. Paralelamente, em 1991, o tema da segurança alimentar e nutricional

decisores políticos, organismos internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO e pesquisadores mexicanos e estrangeiros integram esta coalizão. Os valores e crenças da coalizão mexicana são semelhantes à coalizão ‘capital humano’ brasileira: ambos compartilham os valores referentes à teoria do capital humano.

Em 1991, o livro de Santiago Levy lançou as bases de uma proposta de transferência de renda condicionada. Com base na avaliação que faz do PRONASOL, a proposta propõe modificá-lo de modo a torná-lo mais “justo” e “eficaz”. O diagnóstico inicial apontava a ineficiência dos subsídios generalizados (especialmente para tortilhas e leite) e a má alocação dos recursos, dado que eram direcionados à população urbana, ao passo que a pobreza, segundo o autor, concentrava-se no meio rural. Seria necessário, de acordo com suas principais recomendações, reorientar as políticas para as áreas rurais para evitar a dispersão de recursos, eliminando todos os subsídios generalizados à alimentação, e colocar mais ênfase em programas adicionais de educação, saúde e nutrição<sup>14</sup>. José Gómez de León Cruces também é identificado como um dos criadores do programa. Ele foi secretário-geral do Conselho Nacional de População e o primeiro coordenador do PROGRESA. Suas contribuições envolvem a escolha da família como unidade de análise, a integração da perspectiva de gênero e a atenção aos fatores relativos à fecundidade.

## Para a coalizão ‘capital humano’, caminha-se para uma compaixão mais paternal, cuja proteção é mantida até que o pobre possa sair por si só dessa situação desvantajosa sem o auxílio concedido anteriormente.

enquanto política pública foi introduzido pela primeira vez por Lula e José Gomes da Silva em um documento destinado ao presidente Fernando Collor (Silva, Belik e Takagi, 2001). Uma década mais tarde, em 2003, a temática da “segurança alimentar” se torna o vetor condutor do principal programa social do governo Lula intitulado Fome Zero. Um programa de transferência monetária relacionado à compra de alimentos é posto em marcha primeiramente nas áreas pobres do Nordeste.

### Definição das Coalizões e histórico das experiências no México

No México, a coalizão ‘capital humano’ se constitui essencialmente a partir de críticas e considerações feitas ao Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)<sup>13</sup>. Os Ministérios da Educação e da Saúde, o Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), a maior parte dos

Em oposição à coalizão ‘capital humano’, muitas vezes foram levantadas enfatizando o caráter seletivo e condicionado do programa. Neste grupo heterogêneo, não estruturado e bastante diversificado, distinguimos um grupo mais restrito: a coalizão ‘renda incondicionada’, oferecendo uma proposta alternativa às transferências monetárias condicionadas. Seus argumentos se baseiam na mesma perspectiva que a coalizão no Brasil, com algumas peculiaridades. Mesmo estando em ressonância com os valores fundamentais do seu homólogo brasileiro —liberdade individual, universalidade, benefícios públicos incondicionais e partilha da riqueza da nação— esta coalizão tem um discurso no qual a palavra “direito” é recorrente. Participam desta coalizão alguns atores políticos da Cidade do México (ou Distrito Federal), que buscam, notadamente, se opor ao governo federal. Além disso, eles têm implantado políticas de transferência monetária incondicionadas com intenções universalistas. Segundo Martí Batres, chefe da Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (2006-2011), um passo importante na direção da renda incondicionada seria o Programa *Pensión Alimentaria* estabelecido em 2003 para as todas as pessoas de 70 anos ou mais que residem na Cidade do México<sup>15</sup>.

## Informação “imperfeita”: debate sobre os indicadores da pobreza

As informações colocam limites para os atores, sendo objeto de dúvidas e discussões acaloradas sobre a fiabilidade e as opções axiomáticas. Buscamos analisar como esses dados estatísticos do problema da pobreza interpelam as crenças no modelo ACF – dos atores envolvidos. No que concerne às políticas contra a pobreza, os dados são fundamentais para o diagnóstico do problema, questionando a seriedade, amplitude do fenômeno e a sua evolução. De acordo com o conceito de pobreza considerado, diferentes estratégias e programas são oferecidos para tentar superá-la. Além disso, embora os indicadores possam estar baseados nos mesmos dados e em métodos semelhantes, nota-se a ausência de consenso “estatístico” sobre a questão do número de pobres.

As investigações sobre a pobreza são produzidas de forma contígua, por vezes conflituosa, com as formas de intervenção do governo. Embora as posições políticas nem sempre estejam bem definidas, as análises sobre a pobreza são inevitavelmente, parte de uma escolha e seguem uma conduta política (Escobar Latapí, 2001). O próprio governo é pressionado a estabelecer dados oficiais, ou pelo menos reconhecer um estudo particular. Tomar esta medida significa assumir riscos. Como observado por Alain Desrosières (2008, p. 33) as estatísticas oficiais são como a moeda, porque elas “só desempenham o seu papel de forma eficaz se inspirarem confiança”. As estatísticas combinam dois tipos de legitimidade, o da ciência e a do Estado. Quando os números não se mostram “incontestáveis”, polêmicas sobre os indicadores, os métodos de medição ou as possíveis interpretações podem surgir, colocando em cheque a própria política pública.

## Os últimos números oficiais do México nos permitem ver diferenças marcantes quanto à proporção e à incidência da pobreza de acordo com o momento político.

Os últimos três números oficiais no México nos permitem ver diferenças marcantes quanto à proporção e à incidência da pobreza de acordo com o momento político. No governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), por exemplo, os seguintes dados eram oficialmente adotados: 24 milhões de mexicanos eram pobres moderados e 17,3 milhões extremamente pobres ou indigentes<sup>16</sup>. Após a chegada ao poder de Ernesto Zedillo (1994-2000), o número de extremamente pobres foi estimado em 14 milhões pelo Plano de Desenvolvimento Nacional<sup>17</sup>, ao passo que em um documento procedente da Presidência da República em

1997, o número estimado de pessoas extremamente pobres em 1995 representava 28% da população ou 25,5 milhões de pessoas<sup>18</sup>. Quando Vicente Fox (2000-2006) assumiu o cargo, o debate sobre a luta contra a pobreza fazia-se notar. A ideia de uma linha oficial de pobreza surgiu por dois motivos em particular. Por um lado, os vários órgãos governamentais dispunham de resultados diferentes sobre o número de pessoas pobres. Por outro lado, controvérsias consideráveis tanto na academia quanto na mídia sobre o número exato e os avanços das políticas contra a pobreza também eram observadas (Cortés, 2005). Embora as técnicas de focalização dos pobres iniciada no programa PROGRESA tenham sido mantidas pelo governo Fox, novas linhas de definição para a pobreza foram adotadas, concebidas pelo Comitê Técnico para a Medição da Pobreza (CTMP), criado pela SEDESOL (Ministério do Desenvolvimento Social). Os números durante o governo Fox se referem a definições estatísticas específicas como por exemplo, 23,8 milhões de pobres “alimentários” e 53 milhões de pobres de “capacidades”. Estas definições serão retomadas mais adiante.

No Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso não utilizou números oficiais. Em vez disso, o governo optou por considerar vários métodos com alcances estatísticos diferentes. Isso mudou no primeiro ano do governo Lula. O programa Fome Zero estabeleceu o diagnóstico de 44 milhões de pessoas consideradas vulneráveis à fome (público em potencial) ou 27,8% da população brasileira. A noção de segurança alimentar encerra os aspectos preventivos, porque a fome não afetaria somente aqueles que têm suas condições biológicas prejudicadas devido ao consumo inadequado de alimentos, mas também pessoas que vivem na incerteza alimentar.

As diferenças de dados entre as principais estimativas podem variar consideravelmente. No México, em 1991, Santiago Levy realizou um estudo para o Banco Mundial com base na cesta-básica estabelecida pela *Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR). É interessante notar que em seus registros sobre suas opções metodológicas, Levy deixa claro que as estimativas acerca da linha extrema da pobreza que equivalem à cesta-básica, na verdade, subestimariam a incidência da pobreza. Curiosamente, o PROGRESA, do qual ele é um dos arquitetos, baseou-se precisamente nesta equivalência (Boltvinik e Cortés, 2000). Ainda que os cálculos de Levy tenham determinado uma taxa menor de extrema pobreza, os cálculos do PROGRESA foram ainda mais cerceados.

Em contraste, em 2000, Julio Boltvinik e Araceli Damián (2003), utilizando a perspectiva do Método Integrado de

Medição da Pobreza<sup>19</sup>, concluíram que o número de pobres no México representava 73,56% da população total, o que vai de encontro ao número oficial de 52,51% da população vivendo em pobreza de “patrimônio”.

Do lado brasileiro, se o Instituto de Cidadania e o Programa Fome Zero concordavam com o número de 44 milhões de pessoas vivendo em insegurança alimentar em 1999, especialistas em política de combate à pobreza divergiam sobre essa avaliação. De acordo com um estudo realizado pelo IPEA (Instituto de Política Econômica Aplicada) e dirigido por Ricardo Paes de Barros *et al.* (2001), 14% da população (cerca de 22 milhões de pessoas) em 1999 podiam ser consideradas famílias com renda abaixo da linha de indigência<sup>20</sup>. Já o Centro de Política Social da Fundação Getúlio Vargas (FGV) apresentou número de 50 milhões de pessoas em 2001 (ou 29,3% da população) com base em dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), entre 1996 e 1999<sup>21</sup>.

## Os jogos políticos subjacentes, a dificuldade de definição da “pobreza”, as opções teóricas e metodológicas para medir sua extensão e sua evolução ao longo do tempo ajudam a confirmar que a informação sobre o número de pobres é imperfeita, custosa e incompleta.

Todos esses elementos - os jogos políticos subjacentes, a dificuldade de definição da “pobreza”, as opções teóricas e metodológicas para medir sua extensão e sua evolução ao longo do tempo - ajudam a confirmar que a informação sobre o número de pobres é imperfeita, custosa e incompleta. As diferenças significativas entre as estimativas tendem a polarizar o debate sobre o tratamento estatístico da pobreza e são determinantes no processo de definição das políticas públicas de combate à pobreza aqui estudadas.

### Brasil: da indigência ao excesso de peso

Os dados apresentados pelo programa Fome Zero receberam críticas de diversos tipos. Variados atores, por vezes do próprio governo e alguns setores da mídia, reagiram com indignação à ideia de colocar a fome na agenda de prioridades do país, argumentando, entre outros aspectos, que a dimensão do problema fora exagerada. Alguns críticos retomaram os estudos encomendados pelo governo e desenvolvidos pelo IPEA para discutir a metodologia utilizada, expressar reservas sobre o conjunto do programa, bem como da centralidade do tema da fome como prioridade na política governamental (Takagi, 2006). A coalizão ‘capital humano’ utilizou os dados controversos

para reclamar que isso impediria a adequada focalização do programa, e, portanto, a sua eficácia.

Diferentemente, para os defensores do Fome Zero, apesar de considerar a focalização um dispositivo importante, ela seria menor face à garantia de um direito universal, como o direito à alimentação (*Ibid*, p. 82). De fato, há um consenso entre todos os especialistas, políticos e participantes de todas as coalizões sobre a ideia de que “a fome e a pobreza não são sinônimos” (Silva, Belik e Takagi, 2001, p. 7). Apesar desta distinção, segundo os atores da coalizão ‘segurança alimentar’, aqueles que são pobres podem não passar fome, mas vivem em insegurança alimentar. Este conceito de segurança alimentar presume que quatro condições de acesso aos alimentos sejam cumpridas: quantidade adequada, equilíbrio nutricional, regularidade da oferta e dignidade para obtê-lo. Desta forma, a interpretação desta coalizão tende a criar um conceito mais amplo que aquele referente à pobreza extrema ou à fome. É por isso que seus números são maiores, e que o critério de renda é justificado como sendo um bom indicador da insegurança alimentar. A crença fundamental da coalizão ‘segurança alimentar’ se atrela ao fato de que a maioria das pessoas pobres não passa fome, mas depende de favores, de caridade e/ou se alimenta de resíduos em lixões.

Em 2004, segundo uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, uma quantidade considerável de brasileiros teria problemas de sobrepeso. As estatísticas sobre a obesidade trouxeram à tona um aspecto central da matriz cognitiva da coalizão ‘segurança alimentar’, o que poderia colocar em dúvida a prioridade da ação pública. Esses dados foram interpretados, em especial pelas outras coalizões, como uma invalidação do número de 44 milhões de pessoas vivendo em insegurança alimentar no Brasil. Em resposta a esta pesquisa do IBGE, o presidente Lula da Silva disse que “[a] fome não é coisa medida em pesquisa. Nem todo mundo que passa fome reconhece que passa fome. Pode colocar todos os institutos de pesquisa para saber se as pessoas estão com fome e, possivelmente, o resultado será negativo. (...) As pessoas têm vergonha de dizer que passam fome: as pessoas não sentem orgulho de dizer: ‘Passo fome. Não comi as calorias e proteínas necessárias’. O tempo irá se encarregar de dizer quem está certo ou errado no debate”<sup>22</sup>.

Com base no trabalho de Herbert Simon (1978)<sup>23</sup>, o modelo de Sabatier tem como hipótese a ideia de que atores têm racionalidade limitada de analisar informações, que são influenciados por suas escolhas cognitivas (Sabatier, 1999)<sup>24</sup>. Esta é parcialmente confirmada, pois, inicialmente, são os números e os métodos de recenseamento que são postos em cheque. A “matriz cognitiva” é defendida face aos



novos dados, dizendo que os números não podem medir a questão da fome. Isso mostra que os atores são racionais, coerentes, mas em última análise, visam defender suas convicções.

### **México: da pobreza rural à controvérsia das linhas**

No caso do México, ao contrário da experiência brasileira que data dos anos 90, a política de transferência condicionada de renda têm a sua origem em programas da década de 70 em favor das populações rurais marginalizadas<sup>25</sup>. No entanto, a inspiração mais próxima do primeiro programa de transferência condicionada federal PROGRESA foi o programa piloto “Alimentos, Nutrição e Saúde” (PNAS), inserido na estrutura do PRONASOL, com um caráter intersetorial e supervisionado pelo Ministério da Saúde. Em 2002, o PROGRESA foi rebatizado Programa de Desenvolvimento Humano (Oportunidades). A continuação da PROGRESA no governo de Vicente Fox, trouxe além dos novos atores no comando programa, mudanças incrementais institucionais.

Por um lado, os estudos de Santiago Levy (1994) foram essenciais em termos de orientação do programa PROGRESA. Segundo seus cálculos, a pobreza extrema é um fenômeno essencialmente rural. Deste modo, a linha da pobreza utilizada pelo PROGRESA se atrela a sua principal preocupação metodológica: focalização da assistência para evitar a dispersão dos benefícios para não pobres (Boltvinik e Cortés, 2000, p. 35).

Por outro lado, Boltvinik e Damián (2001) relatam que a determinação da pobreza rural e a focalização corolária do PROGRESA direcionada para as áreas rurais foi produto de um erro de cálculo de Santiago Levy. O viés rural surgiria a partir da super-estimação do coeficiente de Engel<sup>26</sup>, subestimando a linha da pobreza, o nível de incidência da pobreza extrema e a proporção da população urbana afetada. Deste modo, a pobreza extrema nas áreas urbanas teria sido “ignorada” pela administração Zedillo, uma vez que a pobreza rural angariou 93% dos recursos deste setor. No mesmo sentido, houve uma redução do apoio para os pobres urbanos, devido à eliminação de subsídios generalizados que beneficiava mais as áreas urbanas (Boltvinik e Damián, 2001).

O governo Fox admitiu o viés rural do programa de combate à pobreza, buscando expandir o programa para áreas urbanas. Ele também reconheceu oficialmente que o número de pobre moderados seria mais do que metade da população mexicana (*Ibid*, p. 50). Contudo, os documentos oficiais não justificam este novo direcionamento para áreas urbanas, já que nessa época havia famílias rurais elegíveis que não foram plenamente integradas ao programa (Hevia, 2007).

Em julho de 2001, o Comitê Técnico para a Medição da Pobreza (CTMP) é criado, constituído por especialistas na área. Mas logo em 2002 o governo solicita de imediato uma reavaliação da pobreza, interrompendo o processo em curso de criação de uma nova metodologia. Segundo Fernando Cortez, membro do CTMP, isso levanta o problema da diferença de tempo entre a ação pública e do tempo da investigação científica. Muito rapidamente, o Comitê Técnico buscou entre as opções metodológicas aquela que poderia ser utilizada no curto prazo para analisar a incidência e intensidade da pobreza no México (Cortés, 2005). Assim, três medidas diferentes, com diferentes concepções de pobreza, foram produzidas. Na tradição do estudo INEGI-CEPAL<sup>27</sup>, a comissão propõe o método da cesta-básica normativa. No primeiro nível de pobreza se encontram as famílias cuja renda per capita é inferior ao valor da cesta-básica estabelecida pelo INEGI-CEPAL em agosto de 2000. O nível II diz respeito às famílias que não são capazes de adquirir a cesta de alimentos nem arcar com despesas médicas, de educação, vestuário, calçado e transportes públicos. O terceiro conceito de pobreza, ou nível III, é a soma dos dois primeiros, mais os custos dos cuidados de higiene pessoal, manutenção da casa, eletricidade, gasolina, meios de comunicação e recreação.

A Sedesol, entretanto, suprimiu o nível III, definindo “pobreza” como o estado de famílias que não têm renda para satisfazer suas necessidades de alimentação, educação e saúde. Josefina Vazquez, Ministra da Sedesol à época, ao justificar o motivo da eliminação, argumentou que a definição III não mede *estritamente* a pobreza (Boltvinik e Damián, 2003, p. 114). Novamente, a “matriz cognitiva” faz-se valer em uma decisão em que a informação imperfeita contribui para a “racionalidade limitada” de atores do governo. Eles rejeitaram alguns indicadores utilizados pelo CTMP<sup>28</sup> quando os dados eram contrários a seus fundamentos.

Um dos principais debates sobre o programa Oportunidades está relacionado à alteração das linhas de pensamento sobre a pobreza produzidas pelo CTMP. Os membros da coalizão ‘renda incondicionada’ procuram destacar as contradições entre os dados apresentados pelos órgãos oficiais. A mudança de linha operada pela SEDESOL seria o exemplo da inconsistência da política governamental, pois ao alterar o número de pobres o governo teria “passado a batata quente” por assim dizer, não reconhecendo a significativa taxa de pobreza entre a população mexicana<sup>29</sup>. Desta forma, uma “canetada” do governo teria reduzido o número para 11 milhões de pessoas pobres, sem considerar os 12 milhões que não foram incluídos no cálculo do Comitê Técnico (*Ibid*, p. 132-133). Além disso, a coalizão ‘renda incondicionada’ contesta também a eficácia destas políticas. As linhas de

pobreza extremamente baixas contribuem para os erros de avaliação, porque eles tornam visíveis as transferências de renda muito pequenas, como o programa Oportunidades. Isso permitiria ao governo identificar, uma melhora na luta contra a pobreza, transferências de dinheiro “derrisórias” que dificilmente poderiam resolver o problema.

No Distrito Federal, também podemos identificar debates em torno da evolução da pobreza em comparação com o nível federal. O governo do D.F publicou no site da Secretaria de Desenvolvimento Social (criada em 2006) e do Conselho de Avaliação do Desenvolvimento Social do Distrito Federal estudos que medem a pobreza local por meio de uma metodologia multidimensional desenvolvida por Damián e Boltvinik. Isso demonstraria que o caráter “oficial” do estudo federal talvez seja contrariado pela aprovação, no Distrito Federal, de outros critérios metodológicos (Boltvinik e Damián, 2003).

### **Aprendizagem dos atores e relação de forças entre as coalizões**

A consolidação política de transferência condicionada de renda no coração dos sistemas de proteção social não tem sido um processo linear. Foi particularmente o produto de conflitos de valores, representações, aprendizagem<sup>30</sup>, assim como uma relação de equilíbrio de poder entre os atores dos subsistemas brasileiro e mexicano. No modelo *Advocacy Coalition Framework*, lugar importante está reservado para as mudanças, especialmente aquelas que se efetuam por meio da “aprendizagem” dos atores envolvidos. A aprendizagem, tal como sugere o conceito de *Policy-Oriented Learning*, significa “a transformação gradual do sistema de crenças por meio da confrontação das realidades e dos outros sistemas de crenças, principalmente dos níveis mais ‘baixos’, isto é, menos normativos e conflituosos da matriz cognitiva dominante” (Bergeron, Surel e Valluy, 1998, p. 213).

No subsistema mexicano, identifica-se uma mudança importante e outras duas incrementais significativas. A mudança abrupta ocorre em 1997, quando da preparação em nível federal do programa Progressa. Outras mudanças ocorreram em 2000, por ocasião da chegada de Fox ao poder, e em 2006, com a incorporação de elementos exógenos à teoria do capital humano no âmbito do programa Oportunidades.

Do lado brasileiro, a evolução é mais fragmentada e três tempos são observados. O primeiro se refere à “decisão não-intencional”<sup>31</sup> da Lei de “Renda Mínima” proposta pelo Senador Suplicy. Esta não-decisão encerra um paradoxo, uma vez que estabelece as bases para a criação de programas de transferência condicionada mais tarde. A segunda mudança ocorreu em 2003 com a criação do

Programa Fome Zero. O terceiro momento consiste no desenvolvimento de um novo programa, abrangendo os grandes programas de transferência setoriais em vigor desde 1997.

Como mencionado anteriormente, o projeto foi aprovado pelo Senado em dezembro de 1991, mas bloqueado na Câmara dos Deputados. Essa ausência de decisão é importante no contexto de nossa análise visto que as não-decisões também explicam as diretrizes para uma política pública (Hassenteufel, 2008, p. 31). O projeto de Suplicy foi descrito como utópico, inviável devido à necessidade de arrecadar impostos mais altos e aos possíveis problemas operacionais<sup>32</sup> em um contexto de hiperinflação e recessão econômica. A coalizão ‘capital humano’ criticou o direcionamento do programa para os idosos, enfatizando a ideia da ruptura do ciclo da pobreza. As novas gerações se revelariam potencialmente mais sensíveis às mudanças, com ciclos de vida mais longos e maior capacidade de influir nas gerações futuras. Em outras palavras, o projeto de Suplicy serve de inspiração às transferências monetárias condicionadas para os municípios e estados - muitos deles foram aprovados e iniciados na década de 1990. As experiências pioneiras são as de Campinas, em 1994, Ribeirão Preto e Santos em 1995 (municípios de São Paulo) e do Distrito Federal, em 1995.

No nível federal, entre 1995 e 1996, diversos projetos discutidos na Câmara dos Deputados e no Senado propuseram programas para determinar a transferência monetária com condicionalidades vinculadas à educação. As iniciativas surgiram de diferentes tendências e partidos políticos. O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a proposta do deputado Nelson Marchezan (PSDB), aprovada com algumas alterações na Câmara dos Deputados<sup>33</sup>. Em Julho de 2001, esse projeto foi substituído pelo “Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação”, mais conhecido como o Bolsa-Escola<sup>34</sup>.

A partir de 2001, no segundo mandato do governo Cardoso, houve uma proliferação de programas federais de transferência monetária. Após o Bolsa-Escola, tiveram início os programas Bolsa-Alimentação, Agente Jovem, Auxílio Gás, entre outros. É importante notar que vários fatores contribuíram para ascensão da coalizão ‘capital humano’: a produção de uma vasta literatura sobre os programas de transferências condicionadas, a experiência concreta de programas implantados nos municípios, o ganho de adeptos no cenário político e da opinião pública. A aprovação da lei de 1997 representa, em grande medida, um marco importante na consolidação do paradigma do capital humano.

Por sua vez, a coalizão ‘renda incondicionada’ adotou um discurso mais estratégico. Passaram a argumentar que os programas de transferência condicionadas seriam

um passo em direção à implantação da transferência incondicionada, leia-se Renda Mínima. Novos dados - por exemplo, o obstáculo para o financiamento de um programa de transferência universal decorrente da falta de orçamento e dificuldades macroeconômicas do país - produziram uma revisão dos aspectos secundários de suas crenças<sup>35</sup>. Na sequência deste processo de aprendizagem pela coalizão 'renda incondicionada', observa-se um período de equilíbrio ao longo do qual a estrutura da agenda permanece estável com um acordo parcial sobre como definir o problema da pobreza; a saber, pelos filtros na teoria do capital humano.

A chegada de Lula à Presidência foi marcada pelo aparecimento de tendências diferentes, incluindo o subsistema de transferência monetária. A coalizão 'segurança alimentar' foi fundamental em sua campanha eleitoral, colocando-se à frente do programa Fome Zero. A coalizão 'capital humano' também foi representada por uma grande parte da equipe presidencial, a Casa Civil e outros órgãos responsáveis por programas setoriais de transferência monetária (Ministério da Saúde e Educação, por exemplo). No que se refere à coalizão 'renda incondicionada', a eleição de Lula também poderia produzir recursos políticos significativos, uma vez que o presidente pertencia ao mesmo partido de Suplicy, além de manter laços de amizade com o Senador, e sua sigla simpatizava com sua proposta. Esse conflito latente de crenças e valores instalado dentro do governo foi aliviado somente em 2004 com a criação do Bolsa-Família. Dado

### **De todas as ações do Fome Zero, o Programa Cartão Alimentação foi talvez o mais controverso. Uma prerrogativa principal do programa era conectar os consumidores com baixo poder aquisitivo aos pequenos produtores.**

que as diferentes coalizões não observavam o fenômeno da pobreza da mesma forma, o diálogo permaneceu bastante compartimentado. A coalizão 'capital humano' era a favor da continuidade da política social iniciada no governo anterior: extensão dos programas de transferência condicionada, pautando-se nos argumentos da eficiência e investimento nas futuras gerações. A coalizão 'renda incondicionada' defendia, por definição, os programas de transferências monetárias incondicionadas, o que deveria acabar com a pobreza, garantindo a universalidade e a liberdade individual. Finalmente, a 'segurança alimentar' preferia impulsionar a produção agrícola local e garantir o acesso à alimentação de forma digna.

### **A brecha « Fome Zero » : a coalizão 'segurança alimentar' e o desequilíbrio na relação de forças**

Em um primeiro momento do governo Lula, observa-se a influência crescente da coalizão 'segurança alimentar'. Ela era responsável pelo principal programa social à época, o Fome Zero, encabeçado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e com um orçamento bastante substancial. Isso causou um desequilíbrio no sistema de transferência monetária especialmente por causa do Cartão Alimentação. De todas as ações do Fome Zero, o Programa Cartão Alimentação foi talvez um dos mais controversos. A ajuda atribuída pelo Cartão Alimentação<sup>36</sup> deveria ser gasta em vendas previamente cadastradas, apoiando a economia local por meio da promoção de pequenos e médios produtores. Esta associação direta entre o acesso à alimentação e incentivo à produção agrícola local se remete às crenças fundamentais dessa coalizão, um elemento novo em relação aos programas de transferência monetária existentes no Brasil<sup>37</sup>. Uma prerrogativa principal do programa era conectar os consumidores com baixo poder aquisitivo aos pequenos produtores.

A distribuição de cupons para compra de alimentos prevista no projeto inicial do Programa Cartão Alimentação foi substituída pelo pagamento de prestações por meio do sistema bancário federal (Caixa Econômica Federal). Esta mudança foi defendida notadamente pelos membros da equipe de transição do Partido dos Trabalhadores, o senador Suplicy e o futuro Ministro da Fazenda Antônio Palocci (Takagi, 2006). No entanto, para não se distanciar do princípio da vinculação da ajuda ao acesso aos alimentos, estava previsto no projeto-piloto a exigência de demonstrar por meio de documentos (recibos, comprovantes fiscais, etc) os lugares de compra para os Comitês Gestionários. Este sistema recebeu fortes críticas das duas coalizões oposicionistas.

O ministro da Educação Cristovam Buarque recomendou publicamente a implantação do "Fome Zero Já", apenas aumentando a quantidade do Bolsa-Escola (de 15 a 50 reais)<sup>38</sup>. Por um lado, o senador Suplicy criticou abertamente a forma como os beneficiários teriam que comprovar a utilização da ajuda para compra de comida. Segundo ele, a proposta de criação de comitês locais para verificar a utilização do dinheiro seria "espionagem" em nome da luta contra a fome<sup>39</sup>. A coalizão 'renda incondicionada' questiona principalmente o vínculo entre as transferências monetárias e a aquisição de alimentos, o que entra em conflito com suas crenças duras. As duas coalizões defendem um ponto central: a liberdade dos beneficiários para gastar o auxílio da forma como queiram.

De acordo com Patrick Hassenteufel (2008), complementando a análise de Peter Hall (1993), as

regras institucionais e procedimentos também são uma importante dimensão da mudança, uma vez que podem ter impactos em outras dimensões e variar de forma independente. A substituição dos cupons por cartões bancários resultou em uma mudança significativa principalmente nas modalidades de uso, na definição dos instrumentos e no posicionamento dos atores: muda-se dos cupons administrados pelos Comitês Gestores para os cartões geridos pelas agências bancárias. Da mesma forma, observamos os efeitos gerados na definição dos objetivos, centrando-se sobre a liberdade de compra em detrimento do estímulo à produção local de alimentos.

No que concerne a unificação dos programas de transferência monetária, foram necessários longos meses de debate antes de sua confirmação em outubro de 2003. O problema levantado já pela equipe de transição de Lula foi colocado em termos de “segmentação” de programas de transferência monetária, ausência de coordenação e sobreposição dos objetivos e público-alvo, o que resultava em falta de eficiência e racionalidade destas políticas públicas (Silva e *al.*, 2004).

Desde meados de 2003, um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil e pelo Ministério da Assistência Social foi constituído com o objetivo de criar um grande programa de transferência monetária para cobrir todas as famílias pobres, com um orçamento que atingia 10 bilhões de reais por ano (Takagi, 2006, p. 160). Ele não seria necessariamente relacionado ao Fome Zero e o imperativo da “segurança alimentar”. A criação desse novo grupo foi um fator chave para a mudança e a construção do novo programa. O processo para a formulação de um programa mais coerente de transferência condicionada foi um evento político controverso (*Ibid*). No início, estabeleceu-se um conflito entre os Ministérios (em particular da Educação, Saúde, Previdência e MESA), uma vez que esse novo programa se imporia sobre aqueles já existentes. Dado que o Cartão Alimentação representava cerca de 70% do orçamento do MESA em 2003, este Ministério propôs a “integração” dos programas de transferência no mesmo modelo do Cartão Alimentação. Note-se que o problema não é a unificação em si, mas as ideias e objetivos que estão ao redor. Os atores diferentes disputaram a direção do novo programa. A coalizão ‘segurança alimentar’, representada pelo MESA, queria manter o objetivo de “direito à alimentação”. O Ministério da Educação almejava preservar o nome de Bolsa-Escola e o foco educacional. O Ministério da Assistência Social também aspirava à liderança do novo programa. Porém, este foi inicialmente instalado em uma secretaria-executiva, vinculado à Presidência da República. Este desdobramento também mostrou a erosão interna do MESA e dos seus apoios políticos (*Ibid*, p. 161).

Esta inflexão é decorrente também da mudança relativa

à dimensão propriamente política. Em primeiro lugar, pesou um fator fora do subsistema: a reforma ministerial. O PMDB se juntou à base aliada do PT no Congresso, após a promessa de ceder dois ministérios a este partido. No entanto, a reforma foi maior do que a esperada, afetando em grande parte o setor social. Secretarias consideradas “excessivas” foram eliminadas. Essas alterações foram acompanhadas pela criação de um Ministério de grande envergadura que envolveu o Ministério da Assistência Social, MESA e a Secretaria Executiva do Bolsa-Família. Em segundo lugar, o posicionamento de atores importantes dentro do governo, contrários à orientação do Fome Zero, detinham mais recursos políticos e tornaram-se decisivos, concentrando-se principalmente no Ministério das Finanças e na Casa Civil. A partir desse rearranjo, o campo da segurança alimentar é limitado, sendo atualmente responsabilidade da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), subordinado ao novo Ministério do Desenvolvimento Social. Nesse sentido, o tema da segurança alimentar não é mais objeto de um Ministério exclusivo, portanto, não é mais central para o governo.

O novo programa - Bolsa-Família - coloca ênfase na lógica individual como meio para superar a pobreza. Isso demonstra a consolidação do paradigma do ‘capital humano’. Esta inflexão é importante dado que o governo Lula era, a princípio, favorável à incorporação do conceito de “segurança alimentar” no bojo das políticas sociais.

Resumidamente, o conflito entre as coalizões ‘segurança alimentar’ e ‘capital humano’ ocorreram no âmbito orçamentário, de estrutura institucional e de prioridade na política social. A coalizão ‘renda incondicionada’ avançou em suas demandas também. Um dia antes da aprovação da lei criando o Bolsa Família, o presidente Lula sancionou a lei “Renda de Cidadania”, proposto pelo senador Suplicy<sup>40</sup>. No entanto, a aplicação desse programa deve ser mais paulatina, começando pelos mais necessitados, na esteira de programas como o Bolsa Família. Esta abordagem, porém, entra em contradição direta com o princípio da Renda Cidadania de caráter incondicional.

Isso nos dá pistas sobre a aprendizagem no subsistema. As relações de poder não são a única causa da mudança. Certamente, o equilíbrio de poder pesa sobre a conduta dos atores. Mas a aprendizagem desempenha um papel essencial, especialmente na configuração do Bolsa-Família. As coalizões aprendem a fazer valer suas escolhas e coabitar o mesmo programa, limitando suas respectivas demandas e mantendo o núcleo de seu sistema de crenças. Isso significa que o Bolsa Família é reivindicado como um programa de transferências incondicionadas e condicionadas. Ademais, persistem algumas estruturas do Fome Zero, e alguns atores importantes continuam a defender a causa da “segurança alimentar”.

## México: da política de transferência condicionada à fagocitose de elementos exógenos ao “capital humano”

Com relação à evolução do subsistema mexicano, a ascensão da coalizão ‘capital humano’ se dá a partir das críticas colocadas à política de subsídios generalizados. Uma vez consolidado, o programa federal de transferências monetárias condicionadas -Progresas-Oportunidades - não conhece, desde sua criação, mudanças profundas. No entanto, novos elementos foram agregados ao programa Oportunidades, que podem ser considerados alterações incrementais como a inclusão da assistência aos idosos. Ao fazê-lo, o governo não põe em discussão sua estratégia e seus objetivos, muito menos suas crenças sobre o tema da pobreza.

O período de pré-política de transferência monetária condicionada no México também foi marcado por dois grupos que rivalizavam acerca das políticas sociais ao longo da administração de Salinas de Gortari (1988-1994): os “reformadores sociais”, dirigido por Carlos Rojas, e os “técnicos” e seu primeiro representante, Carlos Tello. O PRONASOL representava uma espécie de equilíbrio entre esses dois grupos, os tecnocratas e reformadores (Valencia Lomelí e Aguirre Reveles, 1998).

No entanto, em 1994, a rebelião zapatista, os assassinatos do ministro da SEDESOL e candidato do PRI à Presidência, Luis Donald Colosio, e do Secretário-Geral do PRI, José Francisco Ruiz Massieu, somados à crise econômica parecem ter contribuído para descrédito do programa PRONASOL. Em meio ao escândalo envolvendo a saída de Salinas, o recém-eleito presidente, Ernesto Zedillo (1994-2000), procurou distanciar-se da herança *salinista*. A estrutura do PRONASOL foi abandonada, mas não desapareceu completamente, pois alguns funcionários permaneceram no novo governo.

Durante o governo Zedillo – ele próprio promotor da teoria do capital humano – os “técnicos” tiveram acesso a cargos importantes, instigando uma reforma da política social em consonância com o novo modelo de abertura econômica (liberalização econômica especialmente após a entrada em vigor do NAFTA). A chegada de Santiago Levy ao Ministério da Fazenda e Crédito Público foi crucial para que sua proposição – o PROGRESA – tivesse prevalecido no interior do governo (*Ibid*, p. 78).

Em agosto de 1997, o programa PROGRESA é então formalizado depois da eleição federal em meados do mandato de Zedillo. Este atraso é explicado tanto pela crise econômica quanto pelo debate animado no interior do governo (*Ibid*). De certa forma, PROGRESA foi uma decisão do Ministério da Fazenda. Este determinou não só o orçamento dos programas sociais e a nova linha de

conduta em relação aos subsídios generalizados, mas também a configuração do pacote saúde, educação alimentar e a orientação rural do PROGRESA. Em grande medida, quando o programa foi lançado, uma reorientação profunda das políticas sociais foi operada, direcionando-as aos pressupostos do “capital humano”.

A viabilidade técnica foi testada e comprovada com um programa piloto no estado de Campeche: *Programa de Canasta Básica Alimentária para el bienestar de la Familia*. Da mesma forma, foi possível conceder o auxílio em dinheiro, com resultados positivos. A recomendação foi para, por um lado, concentrar a ajuda na população mais pobre e, por outro, atrelá-la aos serviços de saúde e educação. Estas recomendações eram consistentes com aquelas das principais organizações internacionais como o Banco Mundial e o BID.

Alguns anos mais tarde, em 2000, Vicente Fox sucedeu Ernesto Zedillo, colocando fim ao período de setenta anos ininterruptos de presidência do PRI. O PROGRESA foi renomeado Oportunidades em março de 2002, provavelmente por um desejo não somente de marcar o novo governo, mas também assinalar esta alternância política histórica. Dentre as principais mudanças estão: a) a ampliação do programa para as cidades, resultando em uma série de mudanças operacionais no sistema de seleção e inscrição; b) a incorporação de novos componentes, além dos elementos da teoria do capital humano, tal como a assistência aos idosos. O argumento apresentado é que este novo elemento tenha sido produzido pela interação com a coalizão ‘renda incondicionada’.

A continuação do programa, apesar da mudança de governo, depois de sete décadas do regime priísta é algo incomum. Muitas vezes, no México, os funcionários recém-eleitos procuram eliminar programas sociais emblemáticos do governo anterior. O presidente Fox decidiu manter o PROGRESA, tendo em conta o *feedback* positivo, a sua popularidade e os elogios vindos de Organizações Internacionais. Por um lado, os novos funcionários foram convencidos de seus efeitos positivos, por outro lado, alguns ex-funcionários permanecem em posições-chave, o que contribuiu para esta prosseguimento (Yaschine e Orozco, 2010).

A mudança mais tangível refere-se à incorporação de pessoas extremamente pobres que viviam nas cidades. O PROGRESA foi quase exclusivamente rural. Como vimos, isso foi decorrente do diagnóstico de Levy postulando o fim de subsídios e favoritismo “injusto” das áreas urbanas em relação às áreas rurais.

Alguns anos mais tarde, a criação de um programa com critérios universais na Cidade do México causou

impactos notadamente na política federal de transferências condicionadas. Como apontado anteriormente, em 2003 foi estabelecido no Distrito Federal um programa de pensão alimentícia para pessoas idosas, independentemente de sua renda. A aprovação da lei que instituiu o programa foi objeto de vivas discussões na Assembleia Legislativa<sup>41</sup>. É importante lembrar que o Partido da Revolução Democrática (PRD) está a cargo do governo da Cidade do México desde 1997<sup>42</sup>. Há interesse por parte do PRD em se diferenciar das políticas do governo federal, incluindo o domínio da política social; a Cidade do México seria a “vitrine” e a principal plataforma política do PRD. Pode-se conjecturar que o debate sobre transferências monetárias no México adquiriu um significado partidário muito claro,

## O instrumento “transferência monetária” parece ser objeto de consenso. No entanto, trata-se de um “consenso ambíguo”, pois os atores envolvidos estão de acordo sobre os meios (de transferência monetária), mas não sobre os objetivos.

ativando a clivagem direita-esquerda.

O programa ‘pensão alimentária’ gerou muitas críticas, principalmente por parte dos adversários políticos do PRD. Globalmente, as acusações feitas se focavam em dois pontos: tratava-se de uma “prática populista e clientelista” e de uma política “irresponsável” devido a seu custo (Combes, 2007, p. 62). Vicente Fox insistiu na “injustiça”, pois, segundo ele, este programa seria financiado por pessoas que “trabalham”<sup>43</sup>. Independentemente de ser considerado como um avanço social ou uma medida populista, é certo que o programa está fortemente associado à figura de Andrés Manuel López Obrador, governador do Distrito Federal na época, contribuindo para sua projeção no cenário político nacional (Combes, 2005).

A partir da popularidade desta medida, o programa tem sido replicado e implantado por vários governadores de diferentes posições partidárias. Apesar do presidente Fox ter criticado o programa da capital federal, em 2006 ele anunciou a criação de uma medida similar (para pessoas com idade superior a 70 anos), mas com âmbito mais restrito: a medida é direcionada às pessoas idosas que vivem em localidades com mais de 10 mil residentes e membros de famílias beneficiárias do Oportunidades. Ao contrário de outros elementos agregados ao programa, este não estava nem previsto nem justificado nos objetivos, estratégias e linhas de ação do programa Oportunidades (Hevia, 2007). Não foi tampouco o resultado das recomendações ou avaliações. Conclui-se que se trata de um processo de aprendizagem de *Policy Oriented Learning*, nas palavras de Sabatier, onde os atores da

coalizão ‘capital humano’ se voltam aos idosos, mantendo outras disposições. Isto também faz eco com o conceito de *Lesson Drawing* sobre a forma de aprendizagem do tipo híbrida, pois os atores políticos buscaram novas ideias em outra jurisdição, agregando elementos diferentes à sua concepção original (Howlett e Bennett, 1992; Rose, 1991). Apesar da medida ser exógena à teoria do capital humano, o novo componente do Oportunidades (70 anos ou mais) representa um ajuste instrumental (expansão de uma categoria da focalização), combinando elementos do programa federal e do Distrito Federal.

Apesar de ser qualificada como aprendizagem, este novo elemento é também “político” no sentido de que é motivado por interesses e responde aos objetivos e às questões que vão além do ambiente de aprendizagem. Ainda que os atores sejam guiados por suas matrizes cognitivas, eles não permanecem insensíveis aos interesses políticos particulares. Os atores políticos da coalizão ‘capital humano’ modificaram de maneira incremental o programa Oportunidades, sem perder de vista a sua matriz cognitiva e seus interesses políticos.

Nesse sentido, a aprendizagem não é simplesmente uma questão de informação e análise. O poder também é um fator relevante uma vez que não, se trata apenas da aprendizagem de conteúdos, mas também sobre o próprio processo político (Howlett e Bennett, 1992, p. 283). Esta mudança no programa Oportunidades seria notadamente um caso de *powering*, ou seja, de lutas de poder entre os interesses em concorrência (Hecló, 1974). Em suma, a análise da aprendizagem não é separada dos interesses. Como bem argumenta Hugh Hecló (1974), no processo de construção de políticas públicas mesclam-se assuntos ligados ao poder e a busca para solucionar quebra-cabeças (*puzzling*) constituídos por complexos problemas com os quais os governos se confrontam.

## Considerações Finais

Lula, o primeiro presidente de uma coalizão de esquerda no Brasil, suscitou grandes esperanças de mudança na população. No cargo desde 2003, ele prometeu se engajar especificamente na luta contra a fome através do Programa Fome Zero. Assim como Lula, Vicente Fox representa a esperança de mudança através da direita-liberal no México. Sua eleição marcou o fim de setenta anos de hegemonia do PRI (Partido Revolucionário Institucional). Os dois governos são o resultado de aceitação das regras de alternância no poder e os princípios fundamentais da democracia liberal e representativa e, ao mesmo tempo contemporâneos do aumento dramático das desigualdades sociais.

Ao contrário do que se poderia acreditar *a priori*, a eleição de Lula e Vicente Fox não marcam uma ruptura com seus antecessores no que concerne a política de transferências monetárias condicionadas. Este é um fator emblemático, pois ambos são “marcos” da transição democrática em seus países e atores políticos de tendências contrárias (um de centro-esquerda e outro de direita). Eles vão em direção a uma aceleração, ou seja, do fortalecimento, institucionalização e da massificação dos programas de transferências condicionadas previamente estabelecidos.

Os resultados da política de transferência monetária são mitigados tanto no plano doméstico como por organizações internacionais. Uma das principais críticas feitas a esses programas é precisamente o seu caráter focalizado e o fato das avaliações serem baseadas na eficácia desta focalização. O que é reivindicado como um sucesso em termos de eficiência é também o reconhecimento do fracasso da luta contra a pobreza em um sentido mais amplo. Em outras termos, tentando evitar os erros de inclusão dos não pobres segundo os critérios utilizados no programa, uma parcela significativa da população carente é desconsiderada pelos governos (Boltvinik, 2004). Dado que os modelos de Estado de Bem-Estar latino-americanos balançam entre modelos corporativistas e liberais com algumas ilhas de universalidade (Fiori, 1998), grande parte da população permanece distante da proteção social e, há tempos atrás, da assistência. Seria precisamente neste território do “*no man’s land*”, segundo a expressão cunhada por Bruno Lautier, que os programas não logram avanços efetivos.

As críticas mais elementares aos programas de transferência monetária condicionadas são reiteradas. Primeiro, as concepções do programa supõem que os serviços sociais de educação e de assistência médica sejam suficientes ou de boa qualidade. Em seguida, as críticas tocam nas premissas fundamentais do programa: crianças saudáveis, alimentadas e educadas poderão no futuro integrar-se mais facilmente ao mercado de trabalho. Os objetivos finais – em especial, pôr fim ao ciclo intergeracional da pobreza – no momento, não podem ser vistos e muito menos avaliados. Os pesquisadores, em geral concordam com a análise transversal da relação entre pobreza e nível educacional. No entanto, a ideia de que o aumento do capital humano levaria a uma redução da pobreza não é inteiramente observada.

As transferências monetárias no sentido mais amplo parecem se encaixar no conceito de “consenso ambíguo” desenvolvido por Bruno Palier (2002): os atores são favoráveis a estas novas medidas por razões muito diferentes e às vezes até contraditórias. No Brasil, além da

coalizão ‘capital humano’, interventores de outras coalizões também reivindicam o programa Bolsa-Família. A coalizão ‘renda incondicionada’, com base na lei aprovada em 2004, considera que o Bolsa-Família será convertido gradualmente em um programa de transferência de renda incondicionada. Alguns atores da coalizão ‘segurança alimentar’ são igualmente favoráveis ao Bolsa-Família, pois, afinal de contas, o dinheiro servirá para comprar alimentos<sup>44</sup>. No México, o desenvolvimento de programas de transferência monetária é tampouco objeto de consenso. As razões pelas quais seriam convenientes desenvolver programas de transferências monetárias variam de acordo com as diferentes crenças. Além disso, tanto a direita quanto a esquerda defendem esses instrumentos, dando-lhes conteúdo e justificações diferentes.

Como assinalado anteriormente, os programas Bolsa-Família e Oportunidades são produto de uma “bricolagem” de elementos de diferentes coalizões. A “causa” capital humano predomina, mas alguns elementos de outras coalizões fazem parte dos grandes programas de transferência de renda. Assim, tendemos a concluir que o instrumento “transferência monetária” parece ser objeto de consenso. Mas devemos acrescentar que este é um consenso ambíguo, porque os atores envolvidos estão de acordo sobre os meios (de transferência monetária), e não sobre os objetivos. Embora o objetivo de aumentar o capital humano seja predominante, os programas de transferência monetária (Bolsa-Família e Oportunidades) tornaram-se um grande emaranhado de ideias, sem um acordo sobre os objetivos e princípios. Além disso, a expansão dos programas de transferência de renda condicionada reflete uma tentativa de incluir grande parte da população que até agora não tinha sido atendida nem por políticas sociais universais nem pelas políticas assistenciais (extremamente focalizadas e politicamente desvantajosas).

## Notas

1 Rapport sur le développement dans le monde, Banque Mondiale, Washington, 1991, p. 164.

2 Cf. Documento produzido pelo Banco Mundial : Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs e Bénédicte de la Brière, The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context, Social Protection Discussion Paper, nº 0709, The World Bank, Washington, maio de 2007.

3 Panorama social da América Latina, Cepal, Nações Unidas, 2009, p. 29.

4 Ibid., p. 30.

5 O modelo ACF não explica a ausência de coalizões (Bergeron, Surel e Valluy, 1998, p. 218).

6 O conceito “capital humano” foi desenvolvido em

1964 por Gary Becker. Segundo ele, este se define como um conjunto de capacidades produtivas que o indivíduo adquire por meio da acumulação de conhecimentos gerais e conhecimentos específicos, de *savoir-faire*, etc. Cf. Gary Becker, *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis*, New York, Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research, 1964.

7 Os primeiros economistas brasileiros que propuseram uma renda mínima, assegurada por meio de um imposto de renda negativo, foram Antonio Maria da Silveira em 1975, e Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger, em 1978. Cf. Maria da Silveira Antônio, “Moeda e Redistribuição de Renda”, *Revista Brasileira de Economia*, abril-junho, 1975. Bacha Edmar e Mangabeira Unger, Roberto, *Participação, Salário e Voto: Um Projeto de Democracia para o Brasi, Paz e Terra*, 1978.

8 A ideia de um imposto de renda negativo foi inspirada na proposta do economista norte-americano Milton Friedman. Ela designa um mecanismo de tributação negativa, isto é, aqueles que ganham acima de certo valor pagam impostos e os que ganham menos recebem uma renda mínima em dinheiro. Cf. Milton Friedman, *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962.

9 Sobre o debate e a aprovação do projeto pelo Senado brasileiro, ver: Suplicy Eduardo, *Programa de garantia de renda mínima*, Brasília, Senado Federal, 1992.

10 Cf. David Puig, « Le monétaire garanti de l'Europe à l'Amérique Latine : les cas de l'Argentine et du Brésil », *Mémoire de DEA, Pensée politique, sous la direction de Jean-Marie Donegani*, Paris, Institut d'Études Politiques, 2004.

11 José Marcio Camargo, « Os miseráveis », *Folha de São Paulo*, 27 março de 1993.

12 O senador Cristovam Buarque é um dos maiores representantes da coalizão ‘capital humano’. Ele foi notadamente Reitor da Universidade de Brasília, governador do Distrito Federal, Ministro da Educação e Senador. Em 1986, criou o Centro de Estudos Brasileiros Contemporâneos, onde foi concebido o que seria mais tarde o Bolsa-Escola. Cf. Vera Maria Ribeiro Vianna e Maria Cleides Teixeira, *Bolsa-Escola: passo a passo*, Brasília, Missão Criança, 2003, p. 16.

13 Trata-se, grosso modo, de um conjunto de programas direcionados à população pobre.

14 O autor reconhece que existiam na época propostas semelhantes, como o Programa piloto “Alimentação, Nutrição e Saúde”, inserido na estrutura da PRONASOL.

15 Desde 2009, este auxílio é atribuído às pessoas de 68 anos ou mais.

16 Consejo Consultivo del Pronasol, *El combate a la pobreza: lineamentos pragmáticos*, El Nacional, 1991, p.

20.

17 Segundo o Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder ejecutivo, 1995, p. 77.

18 Julio Boltvinik, « PROGRESA: información privada », *La Jornada*, 27 de fevereiro de 1998.

19 Esta opção metodológica busca ir além da utilização da renda como única fonte para atender às necessidades básicas, incluindo, assim, outros indicadores como, por exemplo, o acesso aos serviços públicos.

20 Ricardo Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça, *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 800, junho 2001, p. 2.

21 FGV, *Mapa do Fim da Fome*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

22 « Petista relativiza dados do IBGE sobre a fome », *Folha de São Paulo*, 21 de dezembro de 2004.

23 Na idéia de racionalidade limitada de Simon, as decisões são limitadas ou influenciadas: pelas restrições do ser humano em ter acesso e processar cognitivamente todas as opções, pela impossibilidade de obter todas as informações referentes aos problemas de custo e tempo, assim como pelas crenças, conflitos e jogos de poder travados dentro das organizações. Os conceitos de “informação imperfeita” e “racionalidade limitada” são retomados no modelo Sabatier.

24 « We assume that actors' ability to process and analyze information is limited by time and computational constraints. » Paul Sabatier, *The Advocacy Coalition Framework...*, op. cit., p.109.

25 Um precedente importante é o Programa de Atención de Servicios de Salud para la Población Abierta (PASSPA). Entretanto, os primeiros programas do governo mexicano direcionados à população rural de baixa renda em áreas rurais surgiram nos anos 60. Podemos citar PINDER (Programa de Inversiones públicas para o Desarrollo Rural), o COPLAMAR (Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), o SAM (Sistema Mexicano Alimentario).

26 Este coeficiente se refere à porcentagem das despesas consagradas aos alimentos.

27 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática e Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

28 O CTMP foi iniciado em 09 de junho de 2001 e concluiu suas atividades em 2004. Segundo a lei “General de Desenvolvimento Social”, aprovada pela Câmara dos Deputados em novembro de 2003 e promulgada em janeiro de 2004, a busca de novas metodologias para estimativas estatísticas da política social está agora sob a responsa-



bilidade do Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL). Cabe a ele desenvolver indicadores sociais multidimensionais. A criação deste novo conselho pretende superar as controvérsias em torno dos métodos e indicadores para a medida oficial de pobreza no México. No entanto, as discussões estão longe de acabar.

29 “El comité llegó a la conclusión que casi dos tercias (65 por ciento) de la población del país es pobre. La salida del gobierno, aprovechando que el comité subdividió a la población pobre en tres estratos, fue eliminar el estrato superior de pobres (...) logrando con ello reducir la “papa caliente” de 65 millones pobres a la “papa tibia” de 54 millones. La verdad técnica del comité se convirtió en la verdad política de SEDESOL (...) que define como pobreza aquellas carencias que las posibilidades del país le permiten enfrentar”. Julio Boltvinik e Araceli Damián, « Derechos humanos y medición... », op. cit., p. 112 e 114.

30 O conceito de aprendizagem poderia ser sintetizado como “a capacidade de adaptação e transformação (sob constrangimentos) de indivíduos e grupos” (Maillard, 2006, p. 61). De forma mais precisa, Peter Hall define a aprendizagem social como “uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou as técnicas de políticas públicas, à luz das experiências passadas e novas informações, para melhor atingir os objetivos finais de governança” (Hall, 1993).

31 “A não-decisão intencional corresponde a uma situação em que é possível demonstrar que houve uma vontade da partes dos atores políticos de não decidir” (Muller e Surel, 1998, p.25).

32 Por exemplo, o tamanho do setor informal colocaria empecilhos para a estimação da renda. (Silva e al., 2004, p. 47).

33 Lei ordinária nº 9533 de 1997.

34 Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001, regulamentada pelo decreto nº 3.823, 28 maio de 2001. De acordo com o Ministério da Educação, cada família de beneficiário tinha direito a 15 reais por criança, chegando ao teto máximo de 45 reais. A contrapartida, exigia frequência escolar mínima de 85%.

35 Segundo a proposta de 1991, a transferência seria implantada gradualmente, começando por pessoas com idade acima de 60 anos.

36 O valor do auxílio, 50 reais, era equivalente a uma cesta-básica de qualidade estabelecida pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). As ajudas poderiam eventualmente ser otorgadas sob a forma de alimentos, mas somente em uma situação de urgência, ou ainda, na ausência de infra-estruturas locais.

37 Baseados no programa americano Foods Stamps

e nas experiências nacionais do “Ticket Leite” e de outros programas similares. (Takagi, 2006, p. 58).

38 “Fogo amigo: Cristovam critica prioridades do governo”, Folha de São Paulo, 23 de abril 2003.

39 “Suplicy leva polêmica sobre Fome Zero a Londres”, BBC, 12 de fevereiro de 2003.

40 Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004.

41 “Elevan diputados a rango de ley la ayuda alimentaria a ancianos”, La Jornada, 12 de novembro de 2003.

42 O PRD venceu todas as eleições para o chefe de governo do Distrito Federal, cuja autonomia vis-à-vis o governo federal e as prerrogativas de representação política foram introduzidas em 1993. Mais especificamente, no Distrito Federal o primeiro mandato legislativo e de chefe de governo por sufrágio universal direto datam do ano de 1997. Antes disto, era o presidente que nomeava o prefeito da capital. Desta forma, somente o PRI escolhia o chefe de governo do Distrito Federal.

43 “López Obrador: con austeridad, viable en todo el país la pensión universal”, La Jornada, 14 de março de 2005.

44 Pesquisa da ONG IBASE intitulada “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional - relatório-síntese”, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Setembro de 2008.

## Referências Bibliográficas

BARROS Ricardo Paes de, HENRIQUES Ricardo, MENDONÇA Rosane, A estabilidade inaceitável : desigualdade e pobreza no Brasil, IPEA, Rio de Janeiro, Texto para discussão 800, junho 2001.

BERGERON Henri, SUREL Yves, VALLUY Jérôme, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11, nº 41, 1998, p. 195-223.

BOLTVINIK Julio e CORTÉS Fernando, « La identificación de los pobres en el Progreso » in VALENCIA LOMELÍ Enrique, GENDREAU Mónica, TEPICHÍN Valle Ana María (coord.), *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Jalisco, Universidad Iberoamericana, ITESO, 2000, p. 31-59.

BOLTVINIK Julio e DAMIÁN Araceli, « Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México », *Papeles de Población*, nº 35, janeiro-março 2003, p. 107-137.

— (org.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, 2001.

—, « Evolución y características de la pobreza en México

- », *Comercio Exterior*, vol. 53, nº 6, junho 2003, p. 519-531.
- \_\_\_\_\_, « La pobreza ignorada. Evolución y características », *Papeles de Población*, nº 29, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, julho-setembro 2001, p. 21-53.
- \_\_\_\_\_, « Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano », Tese de doutorado, Guadalajara, CIESAS Occidente, 2004.
- COMBES Hélène, « Faire parti(e) : construction et positionnement du PRD dans le système politique mexicain », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, nº 3, 2005, p. 342.
- COMBES Hélène, « La guerre des mots dans la transition mexicaine », *Mots. Les langages du politique*, nº 85, *Violence et démocratie en Amérique latine*, novembro 2007, p.51-64.
- CORTÉS Fernando, « Breve historia de una historia breve: el Comité Técnico para Medición de la Pobreza », in SZEKELY Miguel (coord.), *Números que mueven al mundo, la medición de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- DESROSIÈRES Alain, « La contestation des statistiques publiques: histoire, ressorts et portée », *Regard sur l'actualité*, nº 346, dezembro 2008, p. 33-43.
- ESCOBAR LATAPÍ Augustín, México, « México: La pobreza vista desde una perspectiva política y académica », in GALLARDO GÓMEZ Luis Rigoberto et OSORIO Joaquín (eds.), *Los rostros de la pobreza. El debate. Tomo III*, México, Universidad Iberoamericana/Limusa, 2001, p. 117-151.
- FIORI José Luís, “Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises”, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, (s/d), 1998.
- GOSTA Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF, 2007.
- HALL Peter A., « Policy Paradigms, social learning, and the State: the case of economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, 1993, p. 275- 296.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 2008.
- HECLO Hugh, *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- 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.
- HOWLETT Michael e BENNETT Colin, « The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy Sciences*, v. 25, nº 3, 1992, p. 275-294.
- HOWLETT Michael e RAMESH M., *Studying public policy, policy cycles and policy subsystems*, Oxford University Press, 2003.
- Ipea, *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Relatório Nacional de Acompanhamento*, Brasília, 2010.
- JUSIDMAN Clara, “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, nº 220, março-abril, 2009
- LASCOURMES Pierre e LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- LAUTIER Bruno, « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique latine », in BORGEAUD-GARCIANDIA Natacha, LAUTIER Bruno, PENAFIEL Ricardo e TIZZIANI Ania (éd.), *La recréation des espaces et des formes du politique en Amérique latine*, Paris, Karthala, 2009.
- Lavinás Lena e Varsano Ricardo, “Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza”, in Ana L. Lobato (org.), *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília, IPEA, 1998,
- LEVY Santiago, *Poverty alleviation in Mexico*, World Bank Working Paper, Washington D.C., Banco Mundial, 1991.
- LEVY Santiago, “La pobreza en México”, in VÉLEZ Félix *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*, México, Fondo de Cultura Económica-ITAM, 1994.
- Maillard Jacques de, « Apprentissage », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie e RAVINET Pascale (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, collection Références, Paris, 2006.
- MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, collection Clefs/Politique, 1998.
- PALIER Bruno, *Gouverner la Sécurité Sociale*, Paris, PUF, 2002.
- PAUGAM Serge e DUVOUX Nicolas, *La régulation des pauvres*, Paris, PUF, 2008.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Relatório de Desenvolvimento Humano, “Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos”, 2011.
- ROSE Richard, “What is Lesson-Drawing?”, *Journal of Public Policy*, v. 11 , p. 3-30, 1991.
- SABATIER Paul e JENKINS-SMITH Hank, *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder Colo: Westview, collection Theoretical Lenses on Public Policy, 1993.

SABATIER Paul, *Theories of the policy process*, Boulder Colo: Westview, collection Theoretical Lenses on Public Policy, 1999.

\_\_\_\_\_. « The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy* n° 5, vol. 1, 1998, p. 98-130.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social, “Oportunidades: Un programa de resultados”, México, 2010.

SILVA Graziano da José; BELIK Walter e TAKAGI Maya (org.), *Projeto Fome Zero*, Instituto Cidadania, São Paulo, 2001.

SILVA Maria Ozanira da Silva, YAZBEK Maria Carmelita, DI GIOVANNI Geraldo, *A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*, São Paulo, Cortez, 2004.

SIMMEL Georg, *Le pauvre*, Paris, Allia, 2009 (primeira publicação 1908 Munich/Leipzig in *Soziologie*).

SIMON Herbert, « Rationality as a Process and a Product of Thought », *The American Economic Review*, vol. 68, n° 2, maio de 1978, p. 1-16.

SUREL Yves, « Approches cognitives », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie e RAVINET Pascale (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po, collection Références, Paris, 2006.

TAKAGI Maya, « A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios », Tese de doutorado, Campinas, IE/Unicamp, 2006.

VALENCIA LOMELI Enrique, « Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates », *The Annual Review of Sociology*, 34, 2008, p. 499-524.

YASCHINE Iliana e OROZCO Monica, “The evolving antipoverty agenda in Mexico: the political economy of PROGRESA and Oportunidades”, in ADATO Michele and John HODDINOTT (eds), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2010.