

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

EVELISE ZAMPIER DA SILVA

**FORMULAÇÕES GLOBAIS E POLÍTICAS LOCAIS: A DIFUSÃO DE POLÍTICAS
DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE**

**CURITIBA
2015**

EVELISE ZAMPIER DA SILVA

**FORMULAÇÕES GLOBAIS E POLÍTICAS LOCAIS: A DIFUSÃO DE POLÍTICAS
DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, da Escola de Arquitetura e Design da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas

Orientadora: Prof^a Dr^a Samira Kauchakje

CURITIBA

2015

Para Felipe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Prof^a Dr^a Samira Kauchakje, pela generosidade com que compartilha seu conhecimento, e pelo exemplo de dedicação e comprometimento com a pesquisa.

Aos Professores Clovis Ultramari, Alexsandro Eugenio Pereira e Huáscar Pessali, pelas contribuições, por ocasião da qualificação e defesa, que permitiram o avanço e amadurecimento do tema deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Maurizio Ragazzi, pela sua gentileza e disponibilidade em colocar-me em contato com o pessoal do Banco Mundial: Sr. Matthieu Bonvoisin, Advogado do Banco Mundial em Washington, Sra. Tatiana de Abreu Souza, Analista Financeira do Banco Mundial em Brasília e Sra. Maria Concepcion Steta Gandara, Especialista Sênior em Proteção Social do Banco Mundial em Washington, a quem agradeço, especialmente, por franquear-me material de pesquisa.

Aos funcionários da Peace Palace Library, na Hague Academy of International Law, em Haia, pela solicitude no atendimento e consulta ao acervo daquela biblioteca.

À Pollyana Mara Schlenker que, com sua simpatia, cordialidade e eficiência, torna mais fácil o trabalho de professores e alunos do PPGTU/PUCPR.

Agradeço também às queridas alunas do curso de graduação em Ciências Sociais da PUCPR: Aline Neves, Aline Ornellas, Diana Moreira, Ingrid Portugal, Paloma Govaski, Raíza Luara da Silva e Tatiane Moraes, e ao aluno do curso de graduação em Economia da UFPR (ex-PIBIC Jr.), Andrey Felipe Custódio da Silva, pelo apoio e pela agradável e divertida convivência em nossas tardes de estudo.

Ao meu cunhado, Prof. Dr. André Alves Portela Santos, do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo auxílio com os termos de economia e com as traduções em espanhol.

À minha mãe, Marilene, que me ensinou a importância da leitura e dos estudos, e à minha irmã, Simone, exemplo de dedicação e seriedade em tudo o que faz.

Ao meu esposo, Eduardo, pelo incentivo diário à minha jornada acadêmica e por sua paciência e serenidade.

E a meu filho, Felipe, que com sua inteligência e curiosidade, me instiga a ir em busca de respostas.

Eu quase que nada sei.
Mas desconfio de muita coisa.
João Guimarães Rosa

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho é analisar as prescrições e diretrizes contidas nos documentos do Banco Mundial sobre temas relacionados ao enfrentamento da pobreza e sua influência na formulação local de políticas do tipo CCT (Conditional Cash Transfer) na América Latina e Caribe. Pretende-se refletir sobre processos de difusão e transferência de políticas e sobre a relação global-local no âmbito da formulação de políticas públicas. A fim de alcançar esse objetivo geral, foram selecionados alguns objetivos específicos: i) verificar a existência ou não de relação entre o conteúdo dos relatórios do Banco Mundial e a implementação de CCTs na América Latina e Caribe; ii) identificar as condicionantes da inclusão de determinados exemplos de CCT nos relatórios do Banco Mundial e sua divulgação como boas práticas; iii) examinar a formação de um padrão de convergência, no processo de difusão de CCTs na América Latina e Caribe; e iv) identificar, no processo de difusão de CCTs na América Latina e Caribe, a predominância do espraiamento de concepções e ideias (*soft transfer*), ou de arranjos institucionais e características constitutivas das políticas (*hard transfer*). A problematização emergente remete ao processo de *agenda setting* de políticas de enfrentamento da pobreza, inferindo-se que organizações internacionais como as Nações Unidas, PNUD, Cepal, OIT, bem como o Banco Mundial e FMI tenham agido como *empreendedoras de políticas*, atuando em um espectro que vai da expedição de sugestões e orientações, à coerção através do estabelecimento de metas e condicionalidades à concessão de empréstimos ou apoio em iniciativas de ordem internacional. A pesquisa é descritiva e busca estabelecer relações entre as categorias de análise selecionadas, desenvolvendo-se pelo método dialético, através do qual a análise do fenômeno estudado dialoga com o contexto econômico, social e cultural de sua emergência. É também qualitativa, ainda que no decorrer da pesquisa sejam utilizados, de forma instrumental e complementar à análise qualitativa, elementos quantitativos. A pesquisa é documental, baseada nos Relatórios de Desenvolvimento Mundial expedidos pelo Banco Mundial, e em documentos referentes às políticas expedidos pelos governos adotantes de políticas do tipo CCT. A análise dos dados será feita com sugestões da análise de conteúdo. Pretende-se oferecer uma contribuição aos estudos sobre análise de políticas públicas, aplicando-se a um caso emblemático de política social – as políticas de transferência monetária – as contribuições fornecidas pelas teorias sobre transferência e difusão de políticas públicas, e demonstrando-se – com base na implementação de políticas do tipo CCT na América Latina e Caribe, a interação entre os níveis global e local e os reflexos mútuos que essa dinâmica provoca.

Palavras-chave: CCT, organizações internacionais, políticas públicas, pobreza.

ABSTRACT

The general objective of the present work is to analyze the requirements and policies contained in the World Bank documents on topics related to poverty and its influence on the local formulation of the CCT (Conditional Cash Transfer) policies in Latin America and the Caribbean. It seeks to understand diffusion processes and policy transfer processes and the relationship between the global and the local level in public policy formulation. In order to achieve this overall objective, the following specific objectives are specified: i) to verify the existence of relationship between the content of World Bank's reports and the implementation of CCTs in Latin America and the Caribbean; ii) to identify the constraints of inclusion of certain examples of CCT in World Bank's reports and its disclosure as best practices; iii) to examine the formation of a pattern of convergence in CCTs diffusion process in Latin America and the Caribbean; iv) to identify, in CCTs diffusion process in Latin America and the Caribbean, the prevalence of spreading concepts and ideas (soft transfer), or institutional arrangements and constitutive features of policies (hard transfer). The emerging issue refers to the process of agenda setting policies against poverty, inferring that international organizations like the United Nations, UNDP, ECLAC, ILO and the World Bank and the IMF have acted as policy entrepreneurs, working in a spectrum that goes from advice and directions to coercion by establishing goals and conditionality for loans or support of international order initiatives. The research is descriptive and seeks to establish relationships between selected categories of analysis, using dialectical method in which the analysis of the phenomenon studied dialogues with the economic, social and cultural context of its emergence. It is also qualitative, even during the research are used quantitative elements for instrumental and complementary purposes. The research is documentary, based on the World Development Report issued by the World Bank, and documents relating to policies issued by governments' adopters of type CCT policies. Data analysis are made with input from content analysis. The aim is to offer a contribution to studies on public policy analysis, applying a typical case of social policy – cash transfer policies – the contributions provided by the theories of policy transfer and policy diffusion, and demonstrating - with based on the implementation of CCT policies in Latin America and the Caribbean, the interaction between the global and local levels and mutual reflections that this dynamic causes.

Keywords: CCT, international organizations, public policies, poverty.

RESUMEN

El objetivo general de este trabajo es analizar las prescripciones y directivas contenidos en los documentos del Banco Mundial sobre temas relacionados al enfrentamiento de la pobreza y su influencia en la formulación local de las políticas del tipo CCT (Conditional Cash Transfer) en América Latina y el Caribe. El objetivo es reflexionar sobre los procesos de difusión y transferencia de políticas y la relación global-local en la formulación de políticas públicas. Para lograr este objetivo general, se seleccionaron algunos objetivos específicos: i) verificar la existencia o no de la relación entre el contenido de los relatorios del Banco Mundial y la implementación de los CCTs en América Latina y el Caribe; ii) identificar los condicionantes de la inclusión de ciertos ejemplos de CCTs en los relatorios del Banco Mundial y su divulgación como buenas prácticas; iii) examinar la formación de un patrón de convergencia en el proceso de difusión de las CCTs en América Latina y el Caribe; iv) identificar, en el proceso de difusión las CCTs en América Latina y el Caribe, la prevalencia del esparcimiento de concepciones e ideas (*soft transfer*), o de sistemas institucionales y características constitutivas de las políticas (*hard transfer*). El cuestionamiento emergente se refiere al proceso de *agenda setting* de políticas de enfrentamiento de la pobreza, infiriéndose que organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el PNUD, la CEPAL, la OIT y el Banco Mundial y el FMI hayan actuado como *emprendedores de políticas*, actuando en un espectro que va desde del envío de sugerencias y orientaciones, a la coacción mediante el establecimiento de metas y condicionalidades para concesión de préstamos o de apoyo a las iniciativas de orden internacional. La investigación es descriptiva y busca establecer relaciones entre las categorías de análisis seleccionadas, desarrollándose por el método dialéctico en el cual el análisis del fenómeno estudiado dialoga con el contexto económico, social y cultural de su contexto. También es cualitativo, aunque durante la investigación se utilizan, de manera instrumental y complementar al análisis cualitativo, elementos cuantitativos. La investigación es del tipo documental, basada en los Informes sobre el Desarrollo Mundial publicados por el Banco Mundial, y también en los documentos relativos a las políticas emitidas por los gobiernos que adoptaron políticas del tipo CCT. El análisis de datos se realizará con la aportación de análisis de contenido. Además, el objetivo es ofrecer una contribución a los estudios sobre el análisis de las políticas públicas, aplicándose a un caso emblemático de política social - las políticas de transferencias monetarias – los aportes de las teorías sobre transferencia y difusión de políticas públicas, y demostrándose - basado en la implementación de políticas del tipo CCT en América Latina y el Caribe - la interacción entre niveles global y local y las consecuencias mutuas que esta dinámica provoca.

Palabras clave: CCTs, organizaciones internacionales, políticas públicas, pobreza.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pobreza e extrema-pobreza na América Latina e Caribe, 1980 – 2014.....	49
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Continuum da transferência.....	63
Figura 2 – Ondas de adoção de CCTs na ALC.....	104
Figura 3 – Concepções de Pobreza do Banco Mundial.....	106
Figura 4 – CCTs implementadas na América Latina e Caribe.....	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Convergência e conceitos relacionados.....	67
Quadro 2 - Estrutura da convergência.....	68
Quadro 3 - Procedimentos metodológicos de análise dos RDMs.....	100
Quadro 4 - Procedimentos metodológicos de análise das CCTs.....	102
Quadro 5 – Políticas e ações sugeridas pelo Banco Mundial nos RDMs.....	109
Quadro 6 - Análise das CCTs implementadas na América Latina e Caribe	112
Quadro 7 - Resumo comparativo das CCTs implementadas na América Latina e Caribe e do conteúdo dos RDMs 1978-2015.....	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALC	América Latina e Caribe
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BOOST	Building Opportunities for our Social Transformation
CCT	Conditional Cash Transfer
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fundo Monetario Internacional
IDB	Interamerican Development Bank
IFI	Instituição financeira internacional
IMF	International Monetary Fund
OI	Organização internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PATH	Programme of Advancement through Health and Education
PLANES	Plano Nacional de Emergencia Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRAF	Programa de Asignación Familiar
RDM	Relatório de Desenvolvimento Mundial
SEED	Support for Education, Empowerment and Development
SSN	Social safety net
TCCTP	Targeted Conditional Cash Transfer Program
UNDP	United Nations Development Program
WB	World Bank
WDR	World Development Report

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A POBREZA COMO MATÉRIA DE POLÍTICAS	20
2.1	SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E O WELFARE STATE: ASPECTOS HISTÓRICOS	20
2.1.1	Políticas públicas e políticas sociais.....	29
2.1.2	As políticas de transferência monetária como mecanismo de enfrentamento da pobreza.....	34
3	RELAÇÃO GLOBAL – LOCAL: A TOMADA DE DECISÃO EM ESPAÇOS MULTIBUROCRÁTICOS	54
3.1	DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
3.2	O BANCO MUNDIAL E SEU PAPEL COMO ATOR INTELLECTUAL NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS	73
3.3	O BANCO MUNDIAL E O COMBATE À POBREZA.....	80
4	ENTRE O GLOBAL E O LOCAL: O ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS DO TIPO CCT NA AMÉRICA LATINA E CARIBE.....	96
4.1	METODOLOGIA E RESULTADOS PRELIMINARES.....	96
4.1.1	Documentos analisados.....	99
4.1.1.1	Quanto ao Banco Mundial	99
4.1.1.2	Quanto às CCTs:.....	101
4.2	RESULTADOS	103
5	CONCLUSÕES	133
	REFERÊNCIAS.....	139
	APÊNDICE A - RELAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL ANALISADOS	151

1 INTRODUÇÃO

A análise proposta no presente trabalho¹ assume a existência de uma ordem internacional formada não apenas por estados soberanos, mas pela concomitância entre Estados e outros entes governamentais e não governamentais, que compartilham suas esferas de ação, ora de forma complementar, ora de forma concorrente.

Ainda que permaneçam a soberania e a autonomia estatal – considerando-se, principalmente que é do Estado o poder decisório em última instância – autores como Skocpol e Amenta (1986), Kingdon (2010), Knill (2005), Held (1991) e Sassen (2008) admitem que os Estados não são protagonistas exclusivos dos processos globais. Novos entes foram incluídos nessa dinâmica, como os blocos de países, as empresas multinacionais, organizações não governamentais e as organizações internacionais², ou seja, percebe-se a emergência de atores que compartilham o exercício de poderes e atribuições na esfera internacional.

Como consequência, o Estado passa a sofrer interferências desses novos sujeitos na formulação de políticas públicas locais quando procura soluções no âmbito externo ou quando, em decorrência de integrar uma sociedade global, é influenciado por ela. Held (1991) argumenta que a crescente interconexão global além de provocar uma flexibilização da autonomia do Estado, gera a necessidade de cooperação mútua. “A globalização contém tanto uma descrição como uma prescrição” (UNDP, 1997:82) - resultado da intensificação das relações internacionais e agente de novas conexões.

Esse processo tem impulso no final da 1ª Guerra Mundial, quando, com a criação da Liga das Nações e da OIT – Organização Internacional do Trabalho, os países passam a se articular sob uma dinâmica alternativa às guerras, em organismos de presença e atuação global. Reforça-se, com a necessidade de atuação em escala mundial em prol dos países devastados pela 2ª Guerra, e a

¹ O presente trabalho faz parte da pesquisa matriz coordenada pela Profª Drª Samira Kauchakje, intitulada “Ideologia política, modelagem internacional e capacidade de governo: a convergência de políticas de enfrentamento da pobreza”.

² Nesse trabalho, as instituições financeiras internacionais (IFIs) aparecerão como uma categoria de organizações internacionais (OIs), exceto quando, devido às suas especificidades, necessitarem de tratamento individualizado.

criação de duas organizações internacionais em específico, o Banco Mundial (1944) e a Organização das Nações Unidas (1945).

O Banco Mundial surge para restaurar as economias destruídas ou prejudicadas pelo conflito, a Organização das Nações Unidas, por sua vez, nasce com o propósito de ser mais efetiva do que a Liga das Nações, que não conseguira obstaculizar a 2ª Guerra Mundial, dedicando-se à manutenção da paz e segurança universais. Paulatinamente essas instituições se inserem na dinâmica de combate à pobreza, tema cada vez mais presente no debate internacional devido aos seus impactos econômicos e sociais.

Como resposta, passa a ser traçada uma estratégia mundial, fortemente influenciada pelas organizações internacionais, que buscava, ao menos, deter a expansão da pobreza no mundo. No México, por exemplo, Medina (2011) destaca a influência, desde os anos 1980, de organizações como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e do Banco Mundial, em questões ligadas às políticas sociais, inicialmente através de recomendações, depois, mediante empréstimos para financiamento de programas de combate à pobreza (MEDINA, 2011).

Na década de 1990 essa tendência se mantém e se alastra para outros países da América Latina, que, em resposta às crises fiscais em que se encontravam, passam a adotar uma série de reformas estruturais, muitas vezes como parte de compromissos assumidos com agências internacionais em troca de suporte financeiro (MORENO e ZANABRIA, 2012). Entre essas reformas, cite-se a diminuição das provisões públicas em políticas sociais, o que pode justificar a propensão por políticas focalizadas.

Kauchakje, ao tratar da política social brasileira, destaca que o período de 1990 a 2005 foi marcado pela priorização de grupos de baixa renda e pela regulação da política social brasileira, adotando-se caminho inverso daquele determinado pela Constituição de 1988, que previa a universalização (KAUCHAKJE, 2012).

Dentro desse processo, que têm profundas repercussões políticas, econômicas e sociais, surge na América Latina, a partir da década de 1990, como forma de enfrentamento da pobreza, um tipo de política social específico - as políticas de transferência monetária, entre as quais ganham destaque as políticas do

tipo CCT – Conditional Cash Transfer (transferências condicionadas de dinheiro, tradução da autora). Esse tipo de política se consolidou e se difundiu pelos países da América Latina e Caribe, passando a integrar o discurso das organizações internacionais como modelo de política exitosa no combate à pobreza.

Atualmente, segundo dados do IPEA³ (2013), um em cada quatro latino-americanos é usuário de programas de transferência monetária, especificamente do tipo CCT. Isso representa cerca de 130 milhões de pessoas, ou seja, “as transferências monetárias são ainda uma marca registrada na região latino-americana⁴” (GENTILINI *et al.* 2014: 9, tradução da autora).

Diante do histórico apresentado, busca-se analisar a intersecção entre os níveis global e local e sua influência no processo de formulação de políticas públicas, destacando-se o papel do Banco Mundial nessa dinâmica. Em que medida o conteúdo das políticas de transferência monetária relaciona-se com as prescrições das organizações internacionais referentes ao tema pobreza?

A análise das prescrições do Banco Mundial e das políticas públicas adotadas em face de determinado tema pode vir a retratar, de forma empírica, o quão intenso e frequente se estabelecem as conexões entre os níveis global e o local. No presente trabalho utilizar-se-á a difusão de políticas do tipo CCT como caso emblemático que denota a permeabilidade entre esses níveis, tanto considerando-as como um produto – ainda que indireto, das formulações globais, como admitindo que tais políticas podem ter suscitado a opção de organismos de alcance mundial, por políticas formuladas em nível local.

Infere-se que organizações internacionais como as Nações Unidas, PNUD, Cepal, OIT, bem como o Banco Mundial e o FMI tenham agido como *empreendedoras de políticas*, atuando em um espectro que vai da expedição de sugestões e orientações, à coerção através do estabelecimento de metas e condicionalidades para concessão de empréstimos ou apoio em iniciativas de ordem internacional.

³ Em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2946:catid=28&Itemid=23, acesso em 18 de agosto de 2014.

⁴ “...conditional cash transfer are still a “trademark” of the Latin America region” (GENTILINI *et al.* 2014: 9)

O processo vivenciado pelos países da América Latina e Caribe se desdobraria em três momentos principais.

No primeiro deles, temos uma diretiva das organizações internacionais, consubstanciada principalmente nos Objetivos do Milênio, que determina uma meta de redução da pobreza até 2015, e uma diretiva das instituições financeiras internacionais – promovida desde as décadas de 1980 e 1990, e fortemente influenciada pelo Consenso de Washington, que sugeria aos Estados a diminuição da provisão social pública de caráter universal.

No segundo momento ocorre, em nível local, uma busca por soluções que atendam a essas diretivas, cuja resposta foi obtida, possivelmente, através da criação e implantação de políticas de transferência monetária. Esse modelo, através de um fenômeno horizontal de disseminação, propagação ou contágio, passa a ser adotado de forma sistemática pelos países da região, ainda que adaptado às realidades e circunstâncias locais.

O terceiro estágio da dinâmica verifica-se quando as organizações e instituições financeiras internacionais adotam as políticas de transferência monetária como nova diretiva, tornando-a um modelo de política para enfrentamento da pobreza a ser implantado em países com diferentes características econômicas, sociais, culturais e políticas. Ou seja, o processo de difusão iniciado entre os países é reforçado pela atuação das organizações internacionais.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar as prescrições e diretivas contidas nos documentos do Banco Mundial sobre temas relacionados ao enfrentamento à pobreza e sua influência na formulação local de políticas do tipo CCTs na América Latina e Caribe. Com isso pretende-se refletir sobre processos de difusão e transferência de políticas e sobre a relação global-local no âmbito da formulação de políticas públicas.

Para tanto, o objeto de estudo desta pesquisa é o conteúdo dos Relatórios de Desenvolvimento do Banco Mundial⁵ (RDMs) e o conteúdo das políticas do tipo CCT implementadas na América Latina e Caribe a partir de 1990.

⁵ Em inglês, World Development Reports (WDRs).

Justifica-se o debate proposto pela sua relevância à avaliação da permeabilidade entre os níveis global e local, demonstrando a influência que as concepções e diretrizes que emanam das OIs exercem no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas em nível local.

A fim de alcançar esse objetivo geral, foram selecionados alguns objetivos específicos: i) verificar a existência ou não de relação entre o conteúdo dos RDMS do Banco Mundial e a implementação de CCTs na América Latina e Caribe; ii) identificar as condicionantes da inclusão de determinados exemplos de CCT nos RDMS do Banco Mundial e sua divulgação como boas práticas; iii) examinar a formação de um padrão de convergência, no processo de difusão de CCTs na América Latina e Caribe; iv) identificar, no processo de difusão de CCTs na América Latina e Caribe, a predominância do espriamento de concepções e ideias (*soft transfer*), ou de arranjos institucionais e características constitutivas das políticas (*hard transfer*).

A problematização emergente remete ao processo de *agenda setting* de políticas de enfrentamento da pobreza, processo que resulta de uma combinação de fatores como a percepção do problema e soluções disponíveis (CAPELLA, 2004:19). Indaga-se, no caso em tese, a atuação do Banco Mundial, em uma dimensão ideológica e persuasiva, agindo como *hidden clusters participants* - comunidades que geram ideias e as fazem circular (KINGDON, 2010), e que nessa dimensão interferem na forma como os problemas são percebidos e na oferta e manipulação de soluções.

Essa análise pode demonstrar que, paradoxalmente, a gênese das políticas do tipo CCT não é o enfrentamento da pobreza, mas o atendimento de prescrições das organizações internacionais, como alternativa para alcance de legitimidade nacional e internacional, e com uma influência maior das questões econômicas do que de preocupações sociais.

Nesse contexto, ainda que as CCTs, como exemplo de políticas focalizadas, representem uma resposta de alto impacto no combate à pobreza e desigualdade, principalmente no que tange ao número de destinatários⁶ atingidos, elas geram uma

⁶ No presente trabalho, empregar-se-á nomenclatura semelhante à utilizada por Cecchini e Madariaga (2011:10). Ao invés de “beneficiários”, serão empregados os termos “destinatários” (quando se

oneração aos cofres públicos pouco significativa se comparadas a outros modelos. Isso estaria em consonância com a orientação propagada pelas instituições financeiras internacionais a partir da década de 1980, não em face da urgência de combate à pobreza, mas da necessidade de restrição dos gastos públicos.

A pesquisa é descritiva - orientada para o estabelecimento de relações entre determinadas variáveis (no caso, global-local), desenvolvendo-se através do método dialético, analisando o fenômeno estudado dentro do contexto econômico, social e cultural em que se desenvolve (GIL, 2002). A correlação dos conteúdos analisados ocorre de forma intuitiva (MORAES, 2003), pois, através da desconstrução dos objetos de análise, parte-se para a criação de relações e conexões entre categorias agrupadas, de modo a alcançar um entendimento e interpretação que sume os conteúdos confrontados. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, ainda que no decorrer dos estudos sejam utilizados, de forma instrumental e complementar à análise qualitativa, elementos quantitativos.

A pesquisa é documental, baseada nos Relatórios de Desenvolvimento Mundial expedidos pelo Banco Mundial, e em documentos referentes às políticas expedidos pelos governos adotantes de políticas do tipo CCT. A análise dos dados será feita com sugestões da análise de conteúdo, a fim de conferir maior objetividade ao texto (ROCHA e DEUSDARA, 2005), e como facilitador da categorização das informações contidas nos documentos analisados.

Para a construção dos dados utiliza-se, com relação aos países, documentos oficiais de divulgação, planos e legislação de políticas de erradicação da pobreza, bem como as Constituições Federais, complementando-se, na ausência de instrumentos legais que fundamentem a política, com informações obtidas junto a outras bases de dados. Quanto ao Banco Mundial, vale-se dos Relatórios de Desenvolvimento Mundial (RDMs), disponíveis na página eletrônica “OKR - Open Knowledge Repository” daquela instituição.

Serão objeto de estudo todos os Relatórios de Desenvolvimento Mundial publicados pelo Banco Mundial desde o número inicial, de 1978, até o mais recente, de 2015. Dentro desse recorte temporal será conjugada a análise simultânea das

referir a público-alvo) e “usuários” ou “participantes” (com relação à população que efetivamente utilizar o programa), por se entender que tais expressões são mais adequadas a uma perspectiva de direitos.

políticas CCT implementadas na América Latina e Caribe, desde o seu surgimento e as posteriores ondas de adoção desse tipo de política na região.

A discussão teórica que perpassa a pesquisa desenvolve-se em torno dos seguintes temas e autores: teorias sobre modelagem internacional (SKOCPOL e AMENTA, 1986; KAUCHAKJE, 2013), difusão (BENNETT, 1991; WEYLAND, 2006; ROGERS, 2003; ROGERS *et al.*, 2005; ROSE, 1993 e 2002), transferência (DOLOWITZ e MARSH, 1996 e 2000; EVANS, 2006; ROSE, 1991) e convergência (KNILL, 2005; HOLZINGER e KNILL, 2005) de políticas públicas. De modo complementar serão utilizadas também contribuições da literatura sobre políticas públicas e políticas públicas sociais, bem como textos teóricos sobre a interferência das organizações internacionais na capacidade governativa local para formulação de políticas públicas de enfrentamento da pobreza.

A presente dissertação estrutura-se em capítulos. Após este capítulo introdutório, passa-se a tratar do desenvolvimento do *welfare state* e dos sistemas de proteção social, trazendo-se uma breve abordagem acerca das políticas públicas, em especial das políticas públicas sociais e, dentre estas, aprofundando-se na análise das políticas de transferência monetária, com ênfase àquelas do tipo CCT.

O capítulo seguinte, norteado pela discussão entre a relação global-local, e fundamentado nas teorias sobre modelagem internacional de políticas públicas, aborda a atuação do Banco Mundial como ator internacional que age em uma dimensão intelectual e ideológica, intervindo na capacidade governativa dos decisores públicos para formulação de políticas locais de enfrentamento à pobreza.

Após, será apresentada a metodologia utilizada no desenvolvimento da presente pesquisa e os resultados alcançados, e, em seguida, serão trazidas as considerações finais.

Pretende-se oferecer, através da discussão teórica e resultados adiante relatados, uma contribuição aos estudos sobre análise de políticas públicas. Para isso aplicar-se-á a um caso emblemático de política social- as CCTs - a abordagem das teorias sobre transferência e difusão de políticas públicas, a fim de demonstrar, com foco no processo de implementação de tais políticas na América Latina e Caribe, a interação entre os níveis global e local e os reflexos mútuos que essa dinâmica provoca.

2 A POBREZA COMO MATÉRIA DE POLÍTICAS

A pobreza não é fenômeno novo, porém é recentemente que ela passa a fomentar a formulação e implementação de políticas públicas de corte social. Essa mudança entrelaça-se ao contexto pós Revolução Industrial, e ganha força depois da II Guerra Mundial, com a emergência do Estado de Bem-Estar Social. A partir da década de 1980, como mecanismo de amortecimento das consequências da crise econômica mundial (e do pacote de medidas de cunho neoliberal adotado como resposta), as políticas sociais ganham destaque, principalmente por atuação das organizações internacionais, que passam a disseminar a ideia de que “a política social constitui condição de desenvolvimento econômico” (DRAIBE, 2006:5).

O presente capítulo abordará a inserção da temática pobreza nas políticas públicas sociais, iniciando pela evolução dos sistemas de proteção até a criação do Estado de Bem-Estar social e as modificações verificadas nas políticas sociais nas últimas décadas. Ao tratar do cenário mais recente, discutirá a emergência das políticas de transferência monetária como alternativa de combate à pobreza, com ênfase nas políticas do tipo CCT – Conditional Cash Transfer.

2.1 SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E O WELFARE STATE: ASPECTOS HISTÓRICOS

Os sistemas de proteção social foram sistematizados por Kauchakje (2012:19-36), que estabelece uma morfologia da solidariedade. Segundo a autora, o modelo rudimentar de proteção baseava-se em laços de pertencimento e comunidade, resultando em uma “solidariedade com base na pertença e filiação comunitária” (KAUCHAKJE, 2012:20).

No período medieval e renascimento, observa-se o apelo à punição e ao disciplinamento através do trabalho, e tem-se uma “solidariedade tutelar com base na subserviência e no trabalho” (KAUCHAKJE, 2012:21).

No período moderno e século XX, surgem as primeiras marcas da Revolução Industrial. Para Kauchakje (2012:23), a pobreza e a desigualdade deixam de ser

observadas sob a ótica da “naturalização da ordem social, da fatalidade ou incapacidade individual ou ainda dos desígnios divinos” e transformam-se em questão social, sendo abordadas ora por um viés conservador – preocupação com a violência, desordem e insalubridade urbana; ora por um viés revolucionário – de busca e defesa da igualdade.

Essas mudanças na representação da pobreza, fenômeno que não é nem estritamente econômico, nem estritamente político, interferem nos modos de intervenção, que passam a guiar-se pela ideia de conjugação desses dois enfoques (CASTEL, 2001).

Kauchakje explica que nesse período a pobreza passa a ser passível de “gerenciamento e ação política”, o que ocorreria pela filantropia, por ações de classe ou políticas, emergindo um movimento de caráter liberal, que defendia o mercado como provedor da “solidariedade primordialmente privada com base no mercado, no trabalho e focalista”, e um movimento protetor que, após a Depressão de 1929, I e II Guerra Mundial, fortaleceu-se e fundamentou uma “solidariedade estatista”, que reforça o provimento de políticas sociais públicas (KAUCHAKJE, 2012:24).

A partir dos anos 1940 desenvolve-se o *welfare state*, com diferentes matizes e fórmulas diversas de dimensionamento da importância do Estado, do mercado, da família e das instituições na oferta de bens sociais. A seguir, traz-se uma análise mais aprofundada do desenvolvimento do *welfare state*, como forma de fundamentar a evolução até o modelo de provisão social de combate à pobreza atualmente dominante.

O *welfare state* em suas várias manifestações, pode ser compreendido como a forma mais recente de organização do Estado para fins de proteção social e cobertura de riscos pessoais e coletivos dos indivíduos sob sua jurisdição. Para Cobo (2012), um sistema de proteção social dirige-se

...a todos os indivíduos, sejam eles pobres e vulneráveis ou não, e tem como objetivo fundamental a garantia dos seus padrões de vida frente a quaisquer situações em que tais padrões possam sofrer reveses e rupturas. (COBO, 2012:19)

A autora prossegue esclarecendo que, sob essa ótica, um sistema de proteção social efetivo atende os indivíduos ao longo de sua vida, reforçando-se em

etapas peculiares desse ciclo – como infância, velhice e gravidez, em momentos de incerteza e risco – como desemprego, doença, incapacidade, bem como no combate à pobreza.

A proteção se dá, basicamente, pela prestação pecuniária mediante benefícios monetários contributivos (seguro-desemprego, aposentadoria, pensões), ou não contributivos (cita-se a Aposentadoria Rural Brasileira e o Benefício de Prestação Continuada – BPC, e os programas de transferência monetária como os CCTs) e também através da prestação de serviços públicos: educação, saúde, segurança, etc. Assim, o Estado de bem estar seria o responsável, em maior ou menor intensidade, pela provisão ou pela garantia desses benefícios, seja prestando-os diretamente, seja regulando e fiscalizando a prestação pelo mercado ou por outras instituições.

Analisar o *welfare state* passa ainda por abordar, mesmo que brevemente, as razões para sua emergência e desenvolvimento. Usualmente o surgimento do *welfare state* é relacionado a: i) questões de caráter econômico – atribuem seu surgimento ao processo de industrialização, urbanização e desenvolvimento do capitalismo; ii) questões de caráter político/institucional – sua criação decorre da contribuição das instituições democráticas; iii) questões de caráter estatal – o modelo decorreria de aspectos da estrutura e capacidade do Estado, bem como da herança política (*path dependency*), e; iv) questões de caráter internacional – destacando a influência da economia, contexto geopolítico e cultura internacional na modelagem de políticas nacionais.

Por sua vez, Fiori (1997), ao tratar da evolução do conceito do *welfare state* compreende a existência de uma abordagem historiográfica, que trata da evolução dos modos de provisão social, desde a Lei dos Pobres da Inglaterra, até o Plano Beveridge, na Alemanha; outra, política, que considera o *welfare state* uma evolução do conceito de cidadania e uma conquista das instituições democráticas, e uma abordagem contemporânea, que pontua a ruptura entre o regime de políticas sociais anterior e o regime do pós-guerra, e que se destaca nos estudos empreendidos por Esping-Andersen. Todas são unânimes em acolher o Plano Beveridge, implantado

na Alemanha em 1946⁷, como um novo paradigma a partir do qual nasce o verdadeiro *welfare state*, reconhecendo também a combinação exitosa entre o regime e o intenso desenvolvimento do capitalismo verificado nas décadas que se seguiram.

Para os fins da presente pesquisa, que inclui a análise da atuação do Estado como formulador e implementador de políticas públicas de corte social, adota-se a concepção de *welfare state* trazida por Esping-Andersen (1991), compreendendo-se o Estado de bem-estar mais do que em termos de direitos e garantias, mas como um modelo de entrelaçamento das atividades estatais, mercado e família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991:101).

Nessa lógica é que, de acordo com Esping-Andersen (1991), estruturam-se os três diferentes regimes⁸ de *welfare state*: i) *welfare state liberal*, de caráter assistencialista, voltado a uma clientela de baixa renda formada geralmente por trabalhadores e indivíduos dependentes do Estado, em que a garantia do direito relaciona-se à comprovação de necessidade (modelo americano); ii) *welfare state conservador-corporativista*, contratualista e meritocrático, em que o Estado age como regulador, estabelecendo regras e condições para que, através do trabalho e do emprego, possam ser acessados os benefícios sociais (modelo alemão); e, iii) *welfare state social-democrata*, marcado pelo universalismo, pela desmercadorização dos direitos sociais, pela desfamiliarização (KAUCHAKJE, 2012) e pela emancipação do indivíduo, busca fornecer benefícios iguais para todos (modelo escandinavo)⁹.

⁷ Segundo Fiori (1997:133): “o Plano Beveridge, ao legitimar o National Health Service Act, em 1946, criou um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica, financiado pelo orçamento fiscal, desvinculado, portanto, da relação contratual que havia caracterizado até então a essência das políticas sociais governamentais.” Segundo Cobo (2012:41) o plano previa ainda diversos benefícios familiares, aposentadorias e pensões por idade, *disability benefits*, auxílio-funeral, seguro desemprego, seguro contra a perda de renda (*loss grants*), auxílio maternidade, auxílio viuvez, entre outros.

⁸ Draibe (2006) lembra que as categorias estabelecidas por Esping-Andersen (1991) não se tratam de conceitos ideais, mas, como teoria de médio impacto, buscam fugir da abstração (o que é um *welfare state*) e da particularização (análise de um *welfare state* em específico), postulando condensar atributos gerais do fenômeno e características próprias dos casos particulares.

⁹ Titmus, nos anos 1960, sintetizara de forma diversa: a) modelo residual: no qual a política social interfere *a posteriori* e por tempo limitado; b) modelo meritocrático-particularista: a política social presta-se a corrigir e complementar a ação do mercado, c) modelo institucional-redistributivo: provisão social extramercado, de modo universal, a todos os cidadãos (AURELIANO e DRAIBE, 1989).

O desenvolvimento do *welfare state* foi intensificado no período pós-guerra, quando, para Draibe e Henrique (1988) houve “um círculo virtuoso entre a política econômica keynesiana e o *Welfare State*”, uma estimulando o crescimento econômico, outro atenuando os conflitos sociais decorrentes. Para Esping-Andersen (1995) aquele período marca, mais do que o fortalecimento do *welfare state*, “um esforço de reconstrução econômica, moral e política”, ao flexibilizar a ortodoxia da lógica do mercado ampliando a noção de emprego e ganho como direito da cidadania, defendendo a justiça social, solidariedade, o universalismo e a democracia liberal.

Esse sucesso pode ser explicado por quatro razões que se potencializaram mutuamente: i) fatores econômicos, como a generalização do sistema fordista, o consenso em torno do pleno emprego, dos valores do crescimento e das políticas keynesianas, do ritmo de crescimento acentuado e os consequentes ganhos que permitiam a ampla alocação de verbas em políticas sociais; ii) um ambiente global, incentivado pelas instituições de Bretton Woods, que pregava a manutenção do *welfare state* naquele momento como garantia de estabilidade do sistema econômico internacional; iii) o clima de “solidariedade” que se instalou após a II Guerra Mundial; iv) o avanço das democracias partidárias e de massa (FIORI, 1997:132-133).

Quando inicia o desequilíbrio entre esses componentes, através do desemprego, diminuição do crescimento e dos ganhos, implicando em menos recursos para os sistemas de proteção social, o *welfare state* entra em crise¹⁰. Nesse contexto, os incentivos das instituições financeiras à sua manutenção diminuem, criando um ambiente hostil à sua permanência, ao menos nos termos em que se apresentava.

Isso se verifica com o colapso econômico iniciado com a crise do petróleo na década de 1970, estende-se pelos anos 1980 e, nas economias mais atrasadas, prolonga-se pela década seguinte. As repercussões no Estado de bem-estar geram

¹⁰ Para Fiori (1997:141) “as críticas precederam as crises”. A ascensão de grupos conservadores na Europa, avessos ao modelo de Estado de bem estar vigente, fomentou projetos de reforma neoliberal que abalaram o *welfare state*.

uma crise social, econômica e política, e dividem progressistas e conservadores sobre os rumos que o modelo tomaria.

Para *progressistas*, as pressões sociais, econômicas e políticas do período, induziriam a uma forma mais efetiva e equitativa de distribuição de benefícios, marcada por maior democratização e diversificação, e com uma nova ordenação das formas de financiamento (DRAIBE e HENRIQUE, 1988).

Conservadores, argumentavam que o *welfare state* gera déficit público, e por conseguinte inflação e desemprego; que o financiamento dos programas sociais reduz a poupança, o investimento e aumenta os custos salariais; que os programas sociais desestimulam o trabalho, diminuem a oferta de mão de obra e a produtividade, e que a necessidade de regulamentação estatal estaria transformando estados democráticos em estados totalitários. Como solução, apontavam a redução de programas e benefícios, focalização, austeridade e privatização (DRAIBE e HENRIQUE, 1988).

Draibe e Henrique (1988) prosseguem seu estudo, apontando que, além desses argumentos, atribuía-se à crise do *welfare state* o problema do financiamento (devido ao aumento do gasto público e diminuição da arrecadação); o problema da centralização e burocratização (provocando inchaço da estrutura pública e paralisação decisória); a perda de eficácia social (aumento da desigualdade); a crise de legitimidade (seu desenho geraria mais conflitos do que consenso); o colapso do pacto político do pós-guerra (a crise econômica rompe o pacto entre trabalhadores e empregados, gerando crise distributiva); e a inadequação do modelo à sociedade pós-industrial (valores pós-materialistas que surgiam no âmago da sociedade não estariam protegidos pelo *welfare state* tradicional).

O discurso pungente das instituições financeiras internacionais que marca as três décadas, resume-se à urgência de ajuste fiscal, equilíbrio orçamentário, desburocratização, privatização e corte de gastos. Nesse cenário, a diminuição do investimento em políticas públicas sociais universais surge como um caminho natural e de resultados rápidos.

Os ajustes que se seguiram à crise dos anos 1970, 1980 e, para alguns países, anos 1990, comprometeram as conquistas do pós-guerra, ao implicar na

redução do gasto público em políticas de corte social, ao promover a focalização e o contingenciamento de despesas a limiares mínimos, subvertendo a lógica da universalidade sobre a qual o *welfare state* clássico se sustentava.

Fiori (1997:144-145) aponta a globalização como causa maior da inflexão no modelo de *welfare state*. Entre os motivos dessa relação, aponta as modificações na estrutura produtiva e ocupacional (redução do número de contribuintes, sem decréscimo da demanda), interdependência com o sistema internacional (restringe e condiciona o espaço decisório dos governos nacionais), maior competitividade no mercado (repercute no encolhimento dos gastos sociais), aumento da pobreza e diminuição da solidariedade.

Com relação à América Latina e Caribe (e também outros países tido como “periféricos”), o desenvolvimento do *welfare state* esteve subordinado às peculiaridades locais no período reconhecido como “auge” do capitalismo para os países centrais. As diferenças materiais, a distância dos impactos provocados pela II Guerra e Guerra Fria e a predominância de regimes autoritários, geraram na região um padrão de prestação social que mesclava o assistencialismo e a seletividade, com intensa estratificação social e grande desigualdade, em um modelo de índole fundamentalmente liberal e assistencial, que continha “ilhas” de universalidade (FIORI, 1997:138,146).

Ou seja, na região estudada, o *welfare state*, mesmo antes da “crise” já era precário, insuficiente e distorcido, permeado por problemas de ordem estrutural e institucional, constituindo um Estado de bem estar excludente, perniciosamente centralizado, fragmentado institucionalmente, corporativista, marcado pela ineficácia do gasto, má focalização dos objetivos e baixa efetividade social (DRAIBE, 1997:5).

Todos esses problemas, equacionados à agenda reformista neoliberal apontavam, segundo Draibe (1997:6) à necessidade de ajustar o gasto social aos objetivos macroeconômicos (em outras palavras, reduzi-lo), à reorientação do gasto social em prol dos realmente pobres (a focalização, os fundos sociais de emergência e as políticas compensatórias atenderiam a essa diretriz), e à priorização do gasto social em iniciativas que promovessem o investimento em capital humano (saúde, educação básica, nutrição e programas de caráter “produtivo”).

No entanto, conforme Kauchakje (2012:32), essas pressões não desarticularam por completo o modelo de Estado de bem-estar vigente, mas promoveram um ajuste que representou mais uma adaptação do que um declínio na prestação pública social. Conforme a autora:

Nas últimas três ou quatro décadas do movimento e das práticas neoliberais em favor de mudanças no âmbito das políticas públicas sociais nota-se os condicionantes históricos nas permanências – os sistemas de política social não foram eliminados, nem mesmo reduzidos - e alterações – a direção dos gastos sociais e sua justificação têm se fincado menos na universalidade da condição de cidadania e mais nas carências e privações de parte da população. (KAUCHAKJE, 2012:33-34)

Exemplo disso é o que ocorreu no Brasil. A promulgação da atual Constituição Federal Brasileira, ocorre em meio ao processo de propagação e implantação do modelo neoliberal, mas isso não repercutiu no tipo de provisão social garantido pela carta constitucional. Ao contrário, a Constituição de 1988 destaca-se justamente pela formatação de políticas de base universal com provimento pelo Estado (KAUCHAKJE, 2012), ainda que uma reação conservadora à agenda reformista tenha buscado retardar a efetivação dos novos direitos na fase de regulamentação dos dispositivos constitucionais (FAGNANI, 1997:223).

Kauchakje (2012), na mesma linha de Draibe (1997) assevera que, naquele período inicial, pouca transformação foi registrada no *welfare state* latino-americano. Apenas o Chile vivenciou uma reforma geral no sistema de proteção, o sistema de saúde foi modificado somente no Chile e no Brasil, e não há registro de reforma profunda nas políticas de educação. O maior atingido pelos ajustes foi o gasto social, sofrendo quedas significativas. No entanto, em linhas gerais persistiram os valores solidaristas, a concepção universalista de educação e saúde, e os regimes solidários de financiamento da previdência (DRAIBE, 1997:7).

Para Draibe (1997) os grandes contributos do período são a superação do antagonismo entre universalismo e focalização, resultando em um modelo mais complexo que combina as duas formas de cobertura e busca conferir maior efetividade ao gasto social, e as novas institucionalidades que emergiram, decorrentes da descentralização da prestação, da criação de instâncias participativas na gestão dos programas, e nas parcerias entre setor público, privado e organizações não governamentais.

Nesse contexto de rupturas e continuidades, e como alternativa para o enfrentamento da pobreza alinhado à austeridade apregoada pelas instituições financeiras internacionais, surgem, a partir da década de 1990, os programas de transferência monetária, dos quais os CCTs são um exemplo.

A focalização em indivíduos ou famílias empobrecidas, aparentemente, seria uma tentativa legítima de identificação dos indivíduos mais atingidos por privações e mais necessitados de proteção social. Assim, em meio a formas não efetivas de universalismo, a focalização garantiria a localização e resgate daqueles que estivessem fora da cobertura dos sistemas de proteção fornecidos pelo mercado de trabalho, revestindo-se, em tese, de características de direito, e não de assistência.

Em pouco tempo esse tipo de política social de enfrentamento da pobreza torna-se modelar, sendo replicado em diferentes contextos sociais, econômicos e políticos, e ganhando a simpatia das instituições financeiras internacionais, que vislumbraram no desenho dessas políticas a concretização das diretrizes por elas propagadas, principalmente quanto à diminuição do papel do Estado.

Gradualmente, recrudescer o esforço, capitaneado pelas instituições financeiras internacionais, no sentido da “focalização dissociada de políticas universais pautadas na generalidade da cidadania” que combinam “a vantagem de garantias universais e a destinação adicional de recursos e serviços para grupos sociais específicos” (KAUCHAKJE, 2012:34).

A focalização, que poderia representar um aperfeiçoamento, a aplicação do princípio da igualdade material e da justiça distributiva, permitindo o tratamento diferenciado dos mais desiguais entre os desiguais¹¹, torna-se assim, um mero instrumento de redução do gasto público. O objetivo, que seria garantir padrões mínimos de proteção, passa a ser “assegurar padrões máximos de gasto social” (FAGNANI, 2011).

¹¹ Assim estaria garantido o que Piovesan (2005:47) chamou de “caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento”. No mesmo sentido, a ideia já celebrizada de Santos (2001) quando fala do direito à igualdade quando a diferença inferioriza, e do direito à diferença, quando a igualdade descaracteriza, o que aponta para a necessidade de “uma igualdade que reconheça as diferenças” (SANTOS, 2001:56)

No próximo tópico, analisa-se e discute-se o surgimento das políticas de transferência monetária como modalidade de política social voltada ao enfrentamento da pobreza, traçando-se um histórico do aparecimento de tais políticas na América Latina e Caribe e examinando-se seu desenho e características distintivas.

2.1.1 Políticas públicas e políticas sociais

As políticas sociais são uma modalidade do gênero “políticas públicas”. Estas podem ser sintetizadas como o produto da ação dos governos, dirigidas aos cidadãos sob sua jurisdição, e orientadas a um determinado fim. Valho-me na formulação dessa definição, das lições de vários estudiosos que debruçaram-se na análise desse tipo de manifestação governamental, conforme organizado por Souza (2006):

Não existe uma única, ou melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz. (SOUZA, 2006:24)

Ou seja, são as políticas públicas que dão concretude¹² às avaliações, preferências, influências, prioridades, contingências e obrigações (se considerarmos as que decorrem de lei) do governo provocando efeitos na sociedade. Por sua vez o governo, segundo a vertente institucionalista, serviria para conferir à política pública legitimidade, universalidade e coerção (DYE, 1984:101).

A fórmula de ponderação dos valores, conceitos e pré-conceitos, pressões, compromissos e comprometimentos dos decisores na criação e implementação de políticas públicas, reflete seu espaço decisório, sua autonomia e capacidade. A

¹² Conforme Bachrach e Baratz (1940), apud Souza (2006), o “não fazer” ou o “fazer nada” em relação a um problema também constituem forma de política.

noção de capacidade de Estado é relevante, e diz respeito à capacidade de formulação e implementação de objetivos (PRZEWORSKI, 1995) e à habilidade de implementação de metas mesmo contra grupos de pressão e independente das circunstâncias socioeconômicas (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985:9).

Qualquer política pública “expressa o ganho de um setor ou o consenso entre diversos interesses, valores e grupos sociais em disputa numa sociedade” (KAUCHAKJE, 2008:6). Assim, na formação do convencimento do decisor acerca de determinada política concorrerão – ao lado de seus valores, crenças e concepções – os valores, crenças e concepções de grupos de interesse, elites, movimentos sociais, comunidade internacional, partidos e outros sujeitos atingidos pela adoção ou pela não adoção daquela política.

Souza (2006:27) pondera que esses constrangimentos não necessariamente diminuem o papel dos governos, ou sua capacidade de “intervir, formular políticas públicas e governar”, mas apenas tornam essas atividades mais complexas. Afinal, conforme Dye (1984:108), ao explicar a “teoria dos grupos”, política “é a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas”, cabe ao sistema político administrar esse conflito. Os elitistas substituiriam os grupos pelas elites, mas o governo continuaria como um gestor de interesses.

Há vários modelos que tentam explicar o porquê do governo formular ou implementar políticas públicas. A seguir serão analisados os modelos mais referenciados na literatura, conforme contribuições de Faria (2003), Capella (2004) e Souza (2006).

Para os *incrementalistas*¹³, as decisões dependem de aspectos marginais e incrementais, e também são constrangidas por decisões passadas, o que inibe a capacidade de inovação dos governos. Essa abordagem teria se enfraquecido diante das amplas reformas políticas vivenciadas em vários países nas últimas décadas, mas observa-se ainda o peso de decisões e estruturas anteriores nas políticas atuais (SOUZA, 2006:29).

¹³ Os fundamentos do Incrementalismo podem ser obtidos em Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Vildavsky (1992)

O modelo da *coalizão de defesa*¹⁴ compreende a política pública como um “conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos”, sendo que subsistemas são compostos pelas coalizões de defesa, que se diferenciam pelas crenças, valores, ideias e recursos que mobilizam (SOUZA, 2006:31). Esse modelo salienta o papel dos grupos de interesse, determinando os termos do debate e pressionando por mudanças (CAPELA, 2004:54).

Souza (2006:29-30) explica que o modelo do *ciclo da política pública* divide o surgimento de uma política pública em estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção de opções, implementação e avaliação. A esse modelo interessa principalmente o processo de formação da agenda de governo, enfatizando-se a análise da fase de surgimento de problemas, a construção do convencimento coletivo acerca da necessidade de ação (que ocorreria por processo eleitoral, por mudanças nos partidos que governam ou nas ideologias), e os participantes do processo, que seriam visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão) e invisíveis (membros da academia e burocracia).

O modelo das *arenas sociais*, avalia a integração entre estruturas, “ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores”, e explica a política pública como resultante da ação de empreendedores políticos, que buscam o convencimento público acerca da necessidade de ação em face de um problema (SOUZA, 2006:32).

Pelo modelo *garbage can*¹⁵, os governos trabalham em sequências de tentativa e erro, e não através de uma ação estratégica (CAPELA, 2004:17), manipulando “vários problemas e poucas soluções”, assim, inverte-se a lógica é a solução passa a procurar o problema¹⁶. “As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem” (SOUZA, 2006:31).

¹⁴ Desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

¹⁵ O modelo foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972)

¹⁶ No modelo *garbage can* o “processo decisório pode ser caracterizado como caótico, randômico, e frequentemente “irracional”, sendo produzido através de quatro fluxos relevantes que permeiam a organização: problemas, soluções potenciais, participantes e oportunidades de escolha” (CAPELA, 2004:17).

O modelo de *multiple streams*, elaborado por Kingdon (1984) considera a intercorrência de três fluxos no processo de produção de políticas públicas - os problemas (situações que motivam os formuladores de política a agir, após a interpretação de indicadores, eventos, crises e *feedbacks* de ações governamentais), as políticas (soluções e alternativas) e a política (processo de barganha e negociação), preocupando-se com as etapas pré-decisórias e tentando responder porque determinada questão foi incluída na agenda governamental (FARIA, 2003:25; CAPELLA, 2004:18).

No modelo do *equilíbrio interrompido (punctuated equilibrium)*¹⁷, a política pública se caracterizaria “por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores” (SOUZA, 2006:33). Nesse modelo, períodos de estabilidade, nos quais as decisões se dão de forma “lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança” (CAPELLA, 2004:47).

Faria (2003:25) pontua que os modelos de análise de políticas públicas costumavam centralizar sua observação na participação de políticos, burocratas e grupos de interesse. Mas, segundo o autor, a partir da década de 1970, percebeu-se a importância de outros atores e os efeitos dos padrões de relacionamentos entre os atores envolvidos no processo de formulação e implementação de uma política pública. A política pública passa a abranger um número maior de atores e níveis de decisão, formais e informais, mas se materializa pela ação do governo, que é o *locus* onde os interesses, preferências e ideias sobre uma questão ou problema convergem, disputam e se desenvolvem até se tornarem políticas públicas (SOUZA, 2006). Conclui-se que a política pública é uma ação coletiva da qual participam diferentes atores, sendo concretizada pelos governos após um processo decisório que abrange, além do interesse próprio do decisor, as interações entre ideias, agentes e instituições envolvidos.

Importante acrescentar a tipologia das políticas públicas, para o que se recorre a Lowi (1972). Para o autor, *policies determine politics*, o que significa dizer que cada tipo de política pública terá diferentes impactos com relação ao apoio,

¹⁷ Elaborado por Baumgartner e Jones (1993).

rejeição e disputas nas arenas envolvidas (SOUZA, 2006:28). Sob essa lógica, Lowi divide as políticas em políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

Souza (2006) explica que *políticas distributivas* geram impactos mais dirigidos, individualizados, privilegiando alguns grupos ao invés da sociedade como um todo. Já as *políticas redistributivas*, atingem grandes contingentes sociais, impondo perdas para determinados grupos e portanto, gerando polarização e conflito (SOUZA, 2006:28; FREY, 2000:224). As *políticas regulatórias* envolvem ordens e proibições, e as reações dependerão da configuração específica da política, e dos consensos e coalizões que foram construídos para sua criação (FREY, 2000:224). Por fim as *políticas constitutivas* são estruturadoras, referem-se a procedimentos, e regras (SOUZA, 2006:28; FREY, 2000:224).

Além dessa categorização, as políticas também são aglutinadas por temas, ainda que articulem-se, considerando-se os Estados Democráticos de Direito, a uma rede de direitos e garantias que são indivisíveis (KAUCHAKJE, 2008). Dentro da lógica administrativa e desenho institucional estabelecido em cada contexto, as políticas serão dirigidas a determinadas áreas, decorrendo daí a classificação em política econômica, política ambiental, política social e etc.

Considerando a área de interesse desta pesquisa, importante delimitar o que seriam, dentro do gênero políticas públicas, as políticas sociais. Para Jaccoud (2008),

as políticas sociais fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas, com o objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população. (JACCOUD, 2008:3)

Pode-se ampliar essa concepção acrescentando a contribuição de Fleury (1994), para quem as políticas sociais incluem planos, projetos e programas que, sob o crivo do conceito de cidadania, voltam-se à efetivação dos direitos sociais tutelados em uma sociedade. Buscam garantir o bem estar dos cidadãos, de acordo com os direitos tutelados por um determinado sistema de leis, através da prestação de serviços ou de transferências monetárias ou em espécie, constituindo

“intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza”. (YASBEK e GIOVANI 2004:56)

Retome-se a ideia de *welfare state* trazida por Esping-Andersen (1991:101), como um sistema de direitos e garantias, mas também como o modelo pelo qual as atividades estatais se organizam, entrelaçadas em maior ou menor medida com o mercado e a família, para fins de provisão social. E também a concepção de política pública, como a ação do governo dirigida aos cidadãos de uma jurisdição, orientada a determinado fim. Nesse contexto, as políticas sociais seriam as atividades estatais voltadas ao fornecimento de bens ou serviços sociais.

Pressupondo que um sistema de proteção social visa resguardar os indivíduos dos riscos e incertezas, e que tais riscos e incertezas são diversificados - desemprego, doença, velhice, crises econômicas, pobreza – faz-se necessário a coexistência de diferentes instrumentos de proteção (COBO, 2012:27). É nesse rol de mecanismos que se incluem as políticas de transferência monetária, que serão abordadas no tópico seguinte.

2.1.2 As políticas de transferência monetária como mecanismo de enfrentamento da pobreza

Um sistema de proteção social efetivo deve promover arranjos que assegurem estabilidade e bem-estar aos cidadãos, protegendo-os da incerteza, insegurança e riscos de ordem social e econômica, e prevendo a oferta de serviços públicos, benefícios, seguros, auxílios, pensões e aposentadorias.

Nos sistemas de proteção social consolidados, que podem ser associados a modelos mais sólidos de *welfare state*, os indivíduos transitam entre diferentes formas de cobertura de risco, de acordo com as circunstâncias e condições em que se encontrem, fazendo jus a serviços públicos (como saúde e educação) e a uma ampla gama de transferências monetárias ou em espécie, contributivas ou não, universais ou focalizadas (COBO, 2012:28).

Combater a pobreza e a desigualdade constituem objetivos fundamentais de um sistema de proteção social que se pretenda efetivo (COBO, 2012:36). Alcançar

essa finalidade subentende promover uma ampla variedade de ações que façam frente às diferentes dimensões da pobreza, inclusive a insuficiência de renda, o que leva ao surgimento e implementação de políticas que incluam um componente monetário e operacionalizem transferências em dinheiro para os destinatários.

Grosh *et al.* (2008:255) esquematizam os programas que integrariam uma rede de segurança social abrangente:

- transferências em dinheiro e *in kind*: *cash transfers* e *near cash transfers* (transferências em dinheiro, *vouchers*, selos, cupons), transferências *in kind* (alimento, leite, água, gás), subsídios (energia, moradia, mobília);

- programas de geração de renda: promovem trabalhos públicos em troca de alimentação ou dinheiro;

- programas de investimento em capital humano e acesso a serviços: transferências de dinheiro ou *in kind*, condicionadas ao cumprimento de exigências ligadas à saúde e educação, isenção de taxas para serviços públicos e bolsas de estudo.

À presente pesquisa, interessam as transferências em dinheiro de caráter não contributivo e que tenham como finalidade específica o enfrentamento da pobreza. Dessa forma, excluem-se as transferências *in kind* (*food stamps*, cestas-básicas, bolsas de estudo), as transferências de dinheiro oriundas de esquemas contributivos (aposentadorias e pensões), e as transferências de dinheiro não contributivas não específicas para o combate à pobreza (subsídios em geral e, para o caso brasileiro cita-se a aposentadoria rural ou o benefício de prestação continuada).

Feita essa delimitação, torna-se pertinente uma observação com relação à questão terminológica. Primeiramente, cumpre lembrar que no Brasil, no meio acadêmico e no âmbito do governo¹⁸, as políticas que promovem transferência de dinheiro vêm sendo chamadas de “políticas de transferência de renda”. Entende-se que o vocábulo “renda” provoca uma imprecisão na nomenclatura da política, visto que renda, em termos gerais, refere-se à remuneração do trabalho (salário), do

¹⁸ O Ministério do Desenvolvimento Social, por exemplo, descreve o Programa Bolsa Família como “um programa de transferência direta de renda”. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>, acesso em 23/01/2015.

capital (juro) e da terra (aluguel). Se o desenho desse tipo de política prevê, justamente, sua desvinculação do trabalho, o uso do termo “renda” parece inadequado. Por sua vez, o Banco Mundial e a literatura internacional dominante nomeiam tais políticas de “*cash transfers*”. Neste contexto, os termos “políticas de transferência de dinheiro” ou “políticas de transferência monetária” parecem mais apropriados¹⁹, razão pela qual serão utilizados nesta dissertação, exceto quanto os autores referenciados ou os documentos do Banco Mundial analisados valerem-se da expressão “transferência de renda”.

Historicamente, os programas de transferência monetária estiveram associados às noções de “renda mínima” ou “renda básica”. Van Parijs (2000), notório defensor dessa modalidade de política, descreve renda básica como uma renda “paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho” (VAN PARIJS, 2000:179). A renda básica orienta-se por uma acepção ampla de justiça social, pela ideia de promoção da liberdade do indivíduo independente do mercado de trabalho ou da pertença a grupos familiares ou comunitários. Seria uma garantia de participação na riqueza que independeria de contribuição anterior ou atual ou de comprovação de necessidade.

Por vários aspectos, os programas de renda básica diferem das políticas de transferência monetária que serão adiante analisadas. Aqueles preveem uma universalidade absoluta, ao incluírem todos os indivíduos de uma determinada nação²⁰ independente da faixa de renda em que se situem; dirigem-se ao indivíduo, não exigem o cumprimento de condicionalidades e buscam, precipuamente, promover a autonomia, independência e liberdade individual, ainda que o combate à pobreza possa ser um efeito mediato. As políticas de transferência monetária, no entanto, são geralmente focalizadas (ainda que acolham um corte populacional amplo), em sua maioria destinam-se a famílias, frequentemente estabelecem contraprestações a serem cumpridas pelos destinatários e têm o enfrentamento da pobreza como premissa principal de existência.

¹⁹ Outro termo que vem sendo utilizado, menos frequentemente, é PTC – programa de transferências condicionadas (CECCHINI, 2013:369).

²⁰ Van Parijs (2000) salienta que há propostas de programas de renda básica em âmbito supranacional, por exemplo, na União Europeia e também algumas, mais especulativamente, no âmbito das Nações Unidas.

Apesar dos argumentos em sua defesa, postulados por um grupo de pesquisadores e políticos articulado no mundo todo (no Brasil, encabeçados por Eduardo Suplicy), os programas de renda mínima conforme descritos pela literatura, não alcançaram efetividade, exceto no caso do Alasca (PARIJS, 2000). No Brasil, embora tenha sido instituída pela Lei n.º 10.835, de 08 de janeiro de 2004, a “renda básica de cidadania” nunca foi implantada, tendo sido substituída por programas de transferência monetária focalizadas em grupos alvo como idosos e deficientes (caso da aposentadoria rural e benefício de prestação continuada) ou com corte de renda (caso do Bolsa Família).

Esta foi a tendência mundial desde que o Relatório Beveridge propôs um esquema de proteção social fortemente sustentado em transferências monetárias destinadas a diversas finalidades (ver nota 5). A partir de então as transferências monetárias se multiplicaram, adquirindo características próprias e adaptadas ao contexto da jurisdição em que estão inseridas. Em linhas gerais as transferências monetárias (na forma com que passaram a se difundir entre os países em desenvolvimento, a partir da década de 1990) apresentam três características distintivas: constituem-se de transferência(s) de dinheiro, possuem um mecanismo de focalização e contêm condicionalidades (BASTAGLI, 2009:5)

Cobo (2012:41) apresenta as vantagens atribuídas às transferências monetárias, como o seu caráter menos paternalista (as transferências *in kind*, por exemplo, diminuiriam a autonomia dos destinatários), seu menor custo administrativo, e o empoderamento decorrente da administração do próprio dinheiro, o que, inclusive, impulsiona a economia local.

As transferências monetárias podem ser universais, pagas a todos os indivíduos, independente de comprovação de renda, e atuam de forma preventiva, antes de se configurar a situação de pobreza; ou focalizadas, que ocorrem *a posteriori*, quando a pobreza já se instalou, e representam, geralmente, a diferença entre a renda do indivíduo (ou família) e um determinado patamar de renda estabelecido (linha da pobreza).

A focalização depende de mecanismos de identificação dos destinatários. A análise das políticas de transferência monetária efetuada na presente pesquisa permitiu a identificação dos seguintes instrumentos: testes de elegibilidade

multidimensional (*proxy means testing*), comprovação de renda (*means testing*), focalização geográfica, focalização categórica, focalização por faixa etária e autofocalização. Os testes de elegibilidade fazem o cruzamento de indicadores relacionados à pobreza, como escolaridade, propriedade de bens, características da moradia; a comprovação de renda pode exigir verificação da renda (caso dos Estados Unidos), ou não (caso do Brasil). A focalização geográfica e por ciclo de vida, seleciona grupos/indivíduos por região ou por faixa etária, enquanto a autofocalização decorre da construção de um sistema ao qual apenas os interessados queiram aderir (esse método é várias vezes salientado nos relatórios do Banco Mundial analisados, que sugerem, por exemplo, que na prestação de serviços públicos para os pobres, deve-se oferecer apenas os serviços básicos, para que só os pobres a eles recorram).

Os programas de transferência monetária condicionada atualmente existentes na América Latina e Caribe tendem a selecionar seus destinatários através de uma combinação entre focalização geográfica – que identifica áreas ou “bolsões” de pobreza, e *proxy means test* – que filtra, dentro de tais regiões, os indivíduos que atendem ao perfil de elegibilidade (STAMPINI e TORNAROLLI, 2012:14). O Brasil é uma exceção, adotando como mecanismo de focalização a renda autodeclarada.

Em sistemas de proteção mais abrangentes, como é o caso da Suécia, Alemanha e França, observa-se a existência de programas universais, que efetivamente atingem toda a população, suplementados por programas focalizados, compondo uma rede integrada que acolhe, através da inclusão de benefícios dirigidos, “as famílias e indivíduos que, por algum motivo, não foram beneficiados (ou suficientemente beneficiados) pelos amplos programas de manutenção de renda existentes” (COBO, 2012:72).

No entanto, a opção pelas transferências focalizadas tem sido uma tendência nas últimas décadas, mesmo em países com sistemas de proteção consolidados. Isso decorre, em grande medida, do menor impacto orçamentário que os programas seletivos representam (CASTAÑEDA e LINDERT, 2005:8). Ao escolher o financiamento como norteador ou como “restrição básica” da ação do governo, a utilização de políticas focalizadas reduz o debate sobre políticas sociais à esfera da “escolha pública eficiente”, agindo como um paliativo em uma estratégia de gestão

da pobreza que desvincula política social de sua importância distributiva (THEODORO e DELGADO, 2003:122).

Outra razão importante da adoção desse tipo de política é dada por Standing (2008), para quem a focalização obtém maior apoio político dos não pobres, com a noção de que os benefícios se dirigiriam aos “pobres merecedores”, aqueles que, mesmo trabalhando não alcançam padrões mínimos de subsistência, e então “merecem” receber “auxílio” do Estado. Ou seja, a focalização propicia a formação de coalizões com grupos contrários às transferências²¹, sem que haja necessidade de se buscar a concertação social que programas universais suscitariam.

Os defensores dos benefícios focalizados sustentam (além das vantagens políticas e fiscais) que tais programas promovem a “cobertura universal dos pobres”, garantindo que os recursos públicos do sistema de proteção cheguem a quem realmente necessita (CASTAÑEDA e LINDERT, 2005:8) e conferindo eficiência aos programas ao maximizar seu impacto (GROSH *et al.*, 2008:86).

Entre as críticas, temos a exclusão daqueles que estão logo acima da linha da pobreza vigente, ou dos que se encontram fora das categorias tradicionais de direcionamento de programas sociais (CASTEL, 2001; LO VUOLO *et al.*, 1999; STANDING, 2008) e acabam sendo excluídos da cobertura dos programas focalizados, criando-se um “embate distributivo de base, contrapondo pobres desprotegidos aos um pouco menos pobres” (THEODORO e DELGADO, 2003:124).

Os países latino-americanos, apesar das condições sociais adversas, marcados pelos “altos índices de pobreza e desigualdade”, “gargalos na oferta e na prestação de serviços públicos essenciais” (COBO, 2012:109), “fatores estruturais de exclusão”, “segmentação baseada na inserção produtiva”, “volatilidade econômica, vulnerabilidade externa” (CEPAL, 2006:21), construíram sistemas sociais excludentes, com caráter fortemente contributivista. Conforme Lavinás (2002:28), na América Latina, ficou nas mãos dos trabalhadores “o enfrentamento da pobreza *per se*”.

²¹ Para Standing (2007:28) os argumentos contrários à implantação de programas de transferência monetária universais, são: custo elevado, desincentivo ao trabalho, ausência de condicionalidades, deslegitimação política e risco de redução geral dos salários.

A crise econômica da década de 1980 e os ajustes estruturais que se seguiram, promovendo alterações nos regimes de aposentadorias e pensões, descentralização dos serviços e racionalização dos gastos públicos, repercutiu na trajetória dos sistemas de proteção social latino-americanos. Na esteira dos programas de renda mínima europeus, e com o apoio e incentivo das organizações internacionais e bancos multilaterais, os programas de transferência monetária passaram a ser utilizados em larga escala na América Latina e Caribe a partir da década de 1990 (SOARES, 2010:13). No entanto, prossegue a autora, ao contrário do que se observa em países onde os sistemas de proteção social são sólidos e efetivos, englobando uma série de políticas sociais que atacam os aspectos multidimensionais da pobreza, e nos quais, as transferências de dinheiro atuam como último recurso, nos países latino-americanos as transferências monetárias tornam-se o principal, senão único, instrumento de combate à pobreza, e as políticas sociais, desarticuladas de uma visão macroeconômica, assumem um papel residual, agindo como “amortecedores” em situações de crise.

A focalização das políticas sociais surge como uma medida compensatória aos danos sofridos nas décadas de 1980 e 1990, atendendo à exigência de rigor no controle do gasto público. Mas seus efeitos no combate à desigualdade são controversos (LO VUOLO *et al.*, 1999), pois estabelece categorias de indivíduos e somente às quais direciona benefícios e serviços, muitas vezes de qualidade duvidosa. Através dos programas focalizados, o Estado, além de manter a lógica da segregação que deveria combater, pautando-se por princípios de equidade e de solidariedade, passa a agir de forma contra cíclica, apenas atenuando efeitos da pobreza de forma temporária. Segundo relatório da CEPAL, de 2006, o risco da focalização é a instituição de “regime segmentado no tocante à qualidade dos serviços prestados (educação para os pobres e para os demais, saúde para os pobres e para os demais)” (CEPAL, 2006:36).

Bastagli (2009:4-5) explica que a adoção de CCTs na América Latina e Caribe orientou-se por razões diversas. Alguns países, como o Brasil (com o programa Bolsa Família), viram na implantação de CCTs uma lógica universalizante, ao promover um programa social que estabelece um benefício mínimo comum a todos os indivíduos enquadrados nas condições de elegibilidade. Outros, como no caso do Chile (com o Chile Solidario), buscavam oferecer uma prestação que atingisse

aqueles que não estavam inseridos no sistema nacional de proteção social. Um terceiro grupo de países, como Colômbia (Programa Familias en Accion) e Honduras (Programa de Asignacion Familiar - PRAF), elegeram os CCTs como medidas de enfrentamento a situações emergenciais e recessões. No entanto, a maioria dos países da região pretendia, com a implementação de CCTs, promover o investimento em capital humano através da educação e saúde (caso do mexicano Oportunidades).

Ao se abordar o “investimento em capital humano”, remete-se a outra característica distintiva das CCTs – as condicionalidades. Condicionalidades são contraprestações, devidas pelos destinatários, como forma de manutenção nos programas²². Entre elas cita-se matrícula e frequência escolar, acompanhamento médico e vacinação infantil, participação em treinamentos e programas de qualificação ao mercado de trabalho, ou até mesmo programas de emprego.

Os principais motivos para adoção de condicionalidades seriam a garantia de acesso aos serviços básicos e a interrupção da transmissão intergeracional da pobreza (ao promover o investimento em “capital humano” – educação e saúde). Cobo (2012:56) apresenta dúvidas a essas concepções, considerando que não existe causalidade direta entre “acumulação de capital humano pelas crianças” através da “completude de ciclos educacionais e de imunização” e a saída das famílias da situação de pobreza. Acrescenta ela que, do mesmo modo, as condicionalidades reinserem a questão do paternalismo com relação aos pobres, pois, ao estabelecer como contraprestações comportamentos universalmente aceitos como benéficos ou necessários, pressupõe que o indivíduo pobre não seria capaz, por iniciativa própria, de reconhecer a importância daquela atitude.

Monnerat *et al.* (2007:1460) aduz que “a lógica da contrapartida exigida está embasada numa perspectiva de que os direitos sociais são definidos de forma contratual, articulando direito e obrigação”. Neste tipo de abordagem, as condicionalidades se assemelham a punições, ou controles de comportamento (uma “*behaviourist policy*”), tornando os destinatários mais “merecedores” da prestação,

²² Diferente das condicionalidades, existem os “incentivos” que operam como facilitadores da elegibilidade. São comportamentos que, se adotados, adequam o indivíduo ao perfil de cobertura do programa, habilitando-o ao recebimento (COBO, 2012:60).

por estarem cumprindo as exigências estabelecidas como condição de merecimento. Aqui, à semelhança do que ocorre com a focalização, as condicionalidades servem para legitimar a política perante os não pobres, e com isso alcançar apoio político para sua implantação ou manutenção. Segundo Grosh *et al.* (2008), quando às políticas de enfrentamento da pobreza do tipo CCT,

Their conditionality changes the relationship between the program and its beneficiaries, in that those receiving transfers are now responsible and accountable for their actions. This joint responsibility has apparently been critical in changing the political acceptability of transfer programs.” (GROSH *et al.*, 2008:322)

Além disso, ao relacionar direitos universais a condicionalidades, o exercício desses direitos assume um caráter temporário, ligado à permanência dos indivíduos ao programa (SOARES, 2010:113), e um caráter secundário, pois o acesso à saúde e educação serão justificativas para o direito ao benefício monetário. Subverte-se a noção de um sistema de proteção social abrangente, construído com base em direitos sociais reconhecidos, que ofereça serviços de qualidade em caráter universal, independente de contraprestação por parte dos usuários, para um modelo residual, no qual direitos básicos do indivíduo são reduzidos a condicionalidades. Desta forma, as contraprestações transformam-se em um método secundário de focalização, pois, agindo como condição de permanência ou exclusão, servem como mecanismo de restrição da cobertura do programa.

Considerada a questão das condicionalidades, chega-se ao tipo de política analisado nesta dissertação – as políticas de transferência monetária condicionadas, ou CCTs – *Conditional Cash Transfers*. Tal modalidade é conceituada por Grosh *et al.* (2008:312) como um tipo de programa que provê dinheiro para famílias pobres, condicionando o recebimento do benefício à promoção de investimentos no capital humano dos destinatários e promovendo, simultaneamente, a redução imediata da pobreza e a quebra do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza. Cecchini e Madariaga (2011:13) lembram que as transferências monetárias condicionadas, embora geralmente se destinem a famílias que contenham crianças em sua composição, podem incluir outras categorias de destinatários, como adultos desempregados, pessoas com limitações de capacidade, idosos, moradores de rua, e também incorporar famílias sem filhos ao seu público-alvo.

Fizbein e Shady (2009:1), reforçando a ideia de condicionalidade antes apresentada, citam que as contraprestações que caracterizam as CCTs geralmente incluem exames periódicos, monitoramento do crescimento e vacinação infantil, cuidados pré-natais, assistência materna, matrícula escolar, frequência escolar e, ocasionalmente, avaliações de performance estudantil²³.

Observa-se um protagonismo feminino no desenho das políticas CCT, pois na maioria dos casos a transferência é recebida pela mãe, sob a justificativa de que ela empregará os recursos recebidos em prol do bem-estar da família e filhos (CECCHINI e MADARIAGA, 2011:14). Além desse aspecto, o recebimento das transferências pelas mulheres pode sinalizar uma preocupação com a busca de igualdade de gênero, meta que vem sendo perseguida por políticas sociais mais inovadoras, na esteira do enunciado número três dos Objetivos do Milênio, que se refere à necessidade de obtenção da “igualdade entre os sexos e valorização da mulher”^{24, 25}. No entanto, é importante lembrar que esse protagonismo não se traduz, necessariamente em empoderamento, visto que o papel da mulher permanece atrelado à esfera doméstica, à função de provedora e de responsável pelo cumprimento das contraprestações exigidas pelos programas.

Os programas CCT tiveram uma intensa expansão a partir da década de 1990, observando-se, a partir de então, “ondas” de adoção desse tipo de política

²³ Grosh *et al.* (2008:312) asseveram que alguns programas privilegiam acentuadamente as condicionalidades ligadas à educação, assemelhando-se assim a bolsas de estudo, e tornando os programas ainda mais focalizados ao atenderem apenas famílias pobres com crianças em idade escolar. Standing (2008:2) critica a falta de debate acerca da exclusão de famílias sem crianças do âmbito de cobertura da maioria das CCTs.

²⁴ Com relação aos efeitos do recebimento da transferência monetárias pelas mulheres, indispensável o estudo “Vozes do Bolsa Família”, de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani. Os autores, viajaram durante cinco anos pelas regiões mais pobres do Brasil (sertão nordestino, interior dos estados de Alagoas, Maranhão, Piauí, periferia de Recife) colhendo as impressões das usuárias do programa Bolsa Família acerca de suas condições de vida antes e depois do ingresso no programa. Entre os achados de sua pesquisa, captaram a mudança nas relações de gênero devido à redução da submissão feminina.

²⁵ Conforme os autores: “o direito de escolha se exerce desde a esfera mais ampla da programação da própria vida até a possibilidade de escolher entre a compra de um tipo de alimento mais que de outro, de uma roupa, de um creme para o cabelo e assim por diante. Isso pode configurar a via de passagem a uma maior liberdade pessoal – situação essa muito diversa daquela na qual a mulher se encontrava excluída objetiva e subjetivamente dessa esfera. Seu destino, do nascimento à morte, estava gravado profundamente nas suas subjetividades: seriam pobres, casadas muito jovens com homens também pobres, morariam em casebres e nem sequer escolheriam o número de filhos que gostariam de ter.” (REGO e PINZANI, 2013:195).

(GROSH *et al*, 2008; FIZBEIN e SHADY, 2009). Em 1997 foram localizados três casos de CCT na América Latina e Caribe, número que saltou para dezoito em 2010, alcançando vinte e cinco milhões de famílias ou 19% da população da América Latina e Caribe (CECCHINI e MADARIAGA, 2011:10).

A literatura e os documentos das organizações internacionais apontam, quase que unanimemente, o programa “Progresas” do México (após nomeado “Oportunidades” e atualmente “Prospera”), criado em 1997, como o precursor das políticas do tipo CCT. Outras iniciativas podem ser identificadas antes desta data, como a Renda Mínima de Inserção (França, 1988), o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Campinas, Ribeirão Preto e Salvador, 1995; Bolsa Familiar para Educação - Brasília, 1995; Programa Família Cidadã - Vitória, 1996 (FONSECA e MONTALI, 1996:4; SILVA, 1996:72, 92-97, CECCHINI e MADARIAGA, 2011:9), no entanto tais programas foram desenhados sob a ótica dos programas de renda mínima, antes citados, e não com as características específicas das CCTs.

Quanto à onipresença do programa mexicano como precursor das CCTs, Fizbein e Shady (2009:6) atribuem seu caráter “icônico” na literatura e no discurso das organizações internacionais às constantes avaliações de seu impacto e à publicização dos resultados, o que possibilitou a disseminação generalizada das características e resultados do programa. Por sua vez, Boltvinik (2012:5) afirma que o pioneirismo do México não decorre de sua liderança, mas da atuação do Banco Mundial²⁶ como divulgador da política adotada naquele país em decorrência de sua adequação às diretrizes do Banco.

A presente pesquisa, assim como Stampini e Tornarolli (2012:8), entende que o PRAF – Programa de Asignación Familiar, de Honduras, criado em 1990, é o primeiro programa do gênero na América Latina e Caribe. Para Boltvinik “o México não inventou as CCTs focalizadas, e o PRAF é o precedente direto do Progresas²⁷”

²⁶ Boltvinik (2012) apresenta em seu artigo informações colhidas em entrevista com Rogelio Gómez-Hermosillo, coordenador nacional do programa Mexicano Progresas/Oportunidades (que Boltvinik chama de “Prop”) no período de 2001 a 2006, e Ilyana Yaschine, diretora de avaliação do mesmo programa no período de 2002 a 2006. Segundo o autor: “Both Gómez-Hermosillo and Yaschine confirmed that the Mexican Government did very little to promote Prop; that it was the WB and IDB that did the promotion.” (BOLTVINIK, 2012:11).

²⁷ No original: “Mexico did not invent targeted CCTs, and that PRAF was a direct precedent of Progresas” (BOLTVINIK, 2012:13).

(BOLTVINIK, 2012:13, tradução da autora). No entanto Boltvinik busca no Chile o modelo que teria inspirado o México na criação do Progres/Oportunidades (a base do programa mexicano seria o programa SUF – Subsidio Unico Familiar, criado por Pinochet em 1981, sob influência da “teoria do capital humano” trazida ao Chile por membros da Escola de Chicago).

Após a implementação da CCT mexicana, e, infere-se, devido à influência do Banco Mundial ao propagandear-la como experiência exitosa (como será analisado no capítulo seguinte), são observadas “ondas” de adoção de CCTs na América Latina e Caribe, que elevaram o número de recebedores de transferências monetárias condicionadas de 38,3 milhões de pessoas em 2001 para 129,4 milhões em 2010, destes, 53,39 milhões de usuários estão no Brasil e 27,25 milhões estão no México (STAMPINI e TORNAROLLI, 2012:3,10).

A partir de informações colhidas com a coordenação do programa Progres/Oportunidades, do México, Boltvinik (2012) informa que o programa Familias en Acción da Colômbia, PATH – Program for Health and Education, da Jamaica, Mi Familia Progres, de Guatemala e Red Solidaria, do Equador, seriam “réplicas” do programa mexicano, fomentados pela ação do Banco Mundial na promoção do Progres/Oportunidades, inclusive através de reuniões internacionais promovidas pelo Banco no México (2002), no Brasil (2007) e na Turquia (2010), com uma audiência composta de representantes de inúmeros países (a reunião na Turquia contou com a presença de comitivas de 150 países).

As CCTs apresentam peculiaridades com relação às demais transferências monetárias. Uma delas deve-se ao seu arranjo institucional. Tais programas, geralmente encontram-se subordinados ao chefe do Executivo nacional, ou, no mínimo, a cargo de um importante ministério²⁸, tendo desenho centralizado, embora a implementação possa estar em mãos de prefeituras, secretarias ou outros órgãos regionais e locais (GROSH *et al*, 2008:318).

²⁸ Por exemplo, no Brasil, a gestão do Programa Bolsa Família está a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social, no Chile, o Chile Solidario é atribuição do Ministério do Planejamento, no México, o Programa Oportunidades está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e na Nicarágua, o Red de Protección Social pertence ao Ministério da Família. Já o Familias in Acción, colombiano, vincula-se à Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, subordinada à Presidência da República.

A implementação de CCTs envolve uma multiplicidade de atores de diferentes setores (saúde, educação, proteção social) e níveis (federal, estadual, municipal) de governo, podendo incluir, em alguns países, organizações não governamentais e o setor privado, o que representa um desafio à coordenação desses programas (BASTAGLI, 2009:11). A autora salienta que esse desafio é enfrentado de diversas maneiras; no Brasil, inclui acordos de gestão compartilhada, auditorias e incentivos às prefeituras com melhores resultados na execução de suas competências, segundo dados desta pesquisa, na Costa Rica ocorrem parcerias público-privadas na tarefa de execução do programa “Avancemos” (ver Quadro 6).

Outra característica peculiar das CCTs refere-se ao financiamento. Em grande parte dos países adotantes de CCTs o financiamento se dá com recursos do orçamento nacional, muitas vezes decorrendo de verbas destinadas anteriormente a outros programas sociais (GROSH *et al*, 2008:319). Os autores salientam que recursos oriundos de agências multilaterais e subvenções de doadores constituem importantes fontes de financiamento de CCTs em vários países²⁹.

As CCTs diferenciam-se pelas estratégias de saída dos destinatários. O modo mais comum de graduação é a perda da condição de elegibilidade, seja pelo alcance de determinada condição socioeconômica (ultrapassando a linha de corte de pobreza), seja pela superação da idade escolar ou de condição peculiar exigida do público-alvo (BASTAGLI, 2009:9; CECCHINI e MADARIAGA, 2011:40). A exclusão pode decorrer do não cumprimento das condicionalidades (SILVA, 2014:302), ou da existência de limites de duração, como no caso do TCCTP – Targeted Conditional Cash Transfer Programme, de Trinidad e Tobago, ou do Chile Solidario, que têm duração de vinte e quatro meses. Outros programas estabelecem prazos máximos, mas contemplam a possibilidade de recertificação, como o mexicano Oportunidades, no qual os usuários são reavaliados a cada três anos, e, caso permaneça a condição de elegibilidade, terão sua inscrição no programa prorrogada (BASTAGLI, 2009:9).

²⁹ Bastagli (2009:10) informa que na “Colombia, Honduras and Nicaragua, CCT funding has come almost exclusively from international financial institutions. Brazil, Chile and Mexico fund their national CCTs mainly through the national budget”. Os resultados da presente pesquisa atestam as afirmações com relação à Colômbia, Honduras, Nicarágua, Brasil e Chile, mas não com relação ao México (ver Quadro 6).

A difusão das políticas do tipo CCT vem sendo explicada pela ampla cobertura que proporciona aliada ao baixo custo³⁰ e a eficiência dos sistemas de pagamento. As CCTs apresentariam, comparadas a outras modalidades de transferência monetária, vantagens administrativas que contribuem para a redução do clientelismo e corrupção, através de sistemas modernos de seleção e registro de destinatários (cadastros únicos e centralizados), e mediante eficientes sistemas de pagamento, guiando-se por princípios de eficiência administrativa, transparência, responsabilidade fiscal e busca de resultados (BRIÈRE e RAWLINGS, 2006:11). Para os críticos dessa modalidade, estas mesmas características demonstram que as CCTs seguem as orientações neoliberais e a lógica do mercado, e subordinam a política social à política econômica (BOLTVINIK, 2012:8).

Quanto à cobertura, as avaliações se dividem. Grosh *et al.* (2008:320) atribuem à geração de CCTs pós-1990 resultados satisfatórios no alcance das camadas pobres da população, citando o caso do México, onde 45% dos benefícios do Oportunidades atinge o décimo mais pobre da população, e do Chile, onde 40% dos recursos do programa Chile Solidario destinam-se a esta faixa populacional. Por sua vez, Cobo (2012:120) informa que a focalização funciona bem em países de renda média, como México e Brasil, mas em países de renda baixa a cobertura das camadas mais pobres da população é fraca, alcançando apenas 14,9% dos extremamente pobres em Honduras, e 7,8% na Nicarágua.

A opinião de Cobo é compartilhada por Cecchini (2013:381), que afirma que os efeitos positivos das CCTs são mais facilmente verificados nos países onde tais programas têm alcance amplo e onde a renda média é mais alta, o que sugere uma reflexão acerca da racionalidade de exportação desses programas para países muito pobres.

Stampini e Tornarolli (2012:3) questionam a eficiência do alcance desses programas, informando que os mais abrangentes (Brasil, Colômbia e México) atingiriam apenas metade daqueles que vivem com menos de U\$ 2,5/dia, e

³⁰ Segundo Grosh *et al.* (2008:314) e Cobo (2012:121-122), o programa mexicano, por exemplo, em 2007, atingia 25 milhões de pessoas (23% da população), a um custo de U\$ 3,3 bilhões de dólares, ou 0,4% do PIB do México. O programa equatoriano Bono de Desarrollo Humano alcançava, no mesmo período, 40% da população do Equador, com um gasto de U\$ 200 milhões, ou 0,5% do PIB equatoriano e o programa com maior número absoluto de usuários, o Bolsa Família brasileiro, atingia 46 milhões de pessoas, a um custo de U\$ 4 bilhões, ou 0,36% do PIB brasileiro.

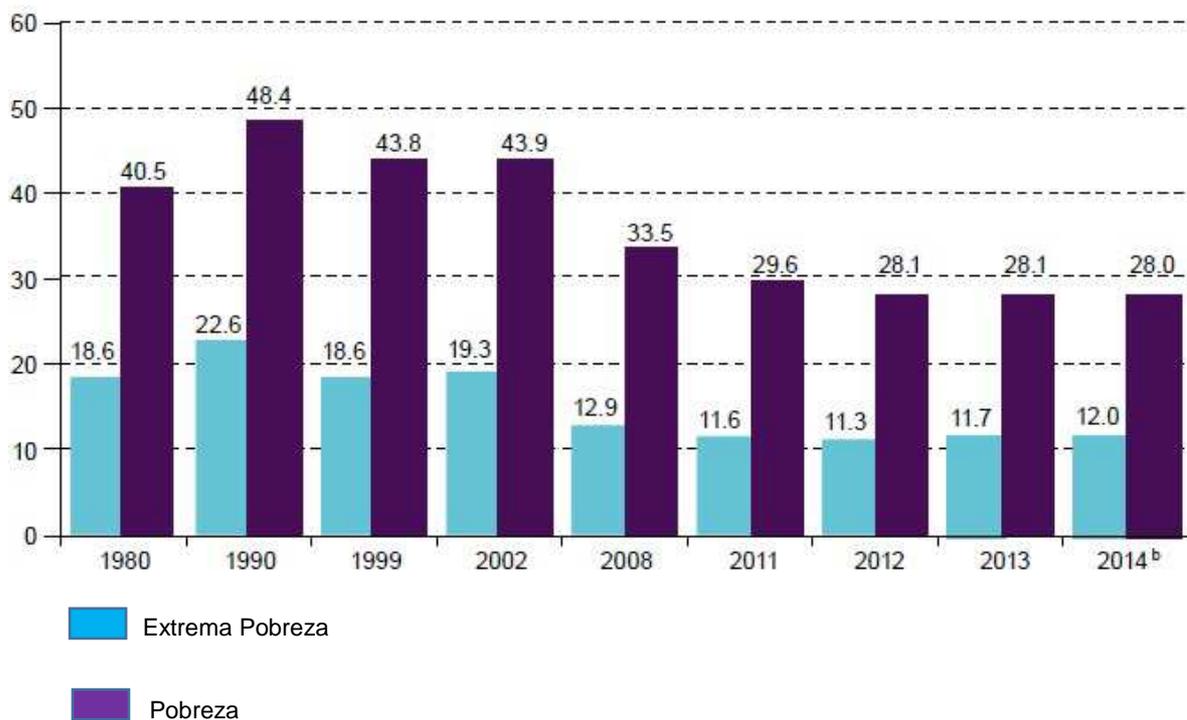
criticando os altos índices de “vazamento” (cobertura de não pobres) desses programas – no Brasil, chegaria à metade dos usuários.

Ambas as avaliações devem ser vistas com ressalvas, pois a permanência de metade dos potenciais destinatários fora do âmbito dos programas representa uma falha grave de identificação do público-alvo, e ao mesmo tempo, a existência de parcelas de usuários que, pelos critérios objetivos não fariam jus às transferências, denota que tais grupos, apesar de terem superado a linha de corte em termos de renda, não deixaram de sofrer os demais efeitos adversos da pobreza.

Quanto à redução da pobreza, verifica-se um acentuado decréscimo no número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza e da extrema pobreza na América Latina e Caribe nas últimas décadas (ver gráfico 1), o que pode decorrer da ação das transferências monetárias, mas que se relaciona, também, a outras políticas implantadas na região e ao contexto macroeconômico desse período. Tomando por base o Brasil, os declínios da desigualdade e da pobreza podem ser atribuídos aos programas de transferência, mas também ao aumento real do salário mínimo, à estabilidade na economia e aos benefícios da previdência social, como a aposentadoria rural e o benefício de prestação continuada (SILVA, 2010:160). E considerando que o Brasil é o país mais populoso da América Latina e Caribe, os progressos aqui verificados provocam um impacto significativo nos números da região como um todo (segundo dados do IPEA (2014:17) entre 1990 e 2012, o Brasil reduziu a extrema pobreza de 25,5% para 3,5%).

Cobo realizou uma análise dos efeitos das transferências contributivas e não contributivas na redução da pobreza em dezoito países da América Latina, concluindo que “as transferências de renda assistenciais públicas e na forma de bolsas escolares praticamente não reduzem a pobreza de seus beneficiários” (COBO, 2012:124), à exceção do Chile, e, em menor grau, Equador, México e Uruguai. Em países como Brasil e Argentina, têm maior peso as transferências via aposentadoria, e nos países onde a pobreza tem uma dimensão mais persistente e estrutural, como Guatemala, Honduras, Nicarágua e Peru, nenhum tipo de transferência tem impacto positivo sobre a pobreza.

Gráfico 1 – Pobreza e extrema pobreza na ALC, 1980 – 2014 (porcentagem)



Fonte: Cepal, Panorama de Desenvolvimento Social – 2014³¹

Embora o principal objetivo dos programas do tipo CCT seja a redução da pobreza, outros resultados vêm sendo observados:

- a) com relação ao componente “educação”, o principal impacto verificado é o aumento da matrícula escolar e a diminuição da diferença de gênero entre os matriculados (BRAUW e HODDINOTT, 2008; PARKER, 2003, 2005);
- b) quanto aos resultados dos componentes “saúde e nutrição”, registra-se a alta da frequência de controle médicos infantis, a queda da desnutrição crônica, a melhoria dos padrões altura/peso/idade (HODINOTT e BASSETT, 2009; ATTANASIO, TRIAS e VERA-HERNANDEZ, 2009; SOUZA e SANTOS, 2009). No Brasil, Rasella *et al.* (2013) mostram que o Bolsa Família contribuiu para a redução da mortalidade infantil de menores de 5 anos, pelos impactos do programa sobre as causas de morte relacionadas à pobreza, como desnutrição e disenteria;

³¹ Segundo dados da UN-DESA, a população da América Latina e Caribe era, em 1980, de 364 milhões de habitantes, e em 2014, 630 milhões de habitantes. Disponível em http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm, acesso em 20/01/2015.

- c) quanto à variável “consumo”, conclui-se que a participação em CCTs provoca um aumento no consumo, principalmente alimento e vestuário para as crianças, e quanto à alimentação, observa-se a diversificação dos alimentos consumidos, a inclusão de alimentos mais saudáveis na dieta dos usuários e o aumento da ingestão diária de calorias (CECCHINI e MADARIAGA, 2009:142);
- d) no que tange à “geração de ingressos e inserção laboral”, as análises demonstram que os destinatários não se inserem no mercado de trabalho de maneira permanente, e que a opção pelo emprego informal prevalece (CECCHINI e MADARIAGA, 2009:145). Segundo os autores, isso decorre tanto de fatores estruturais dos programas, como de seu âmbito de ação, e da complexidade de previsão de respostas adequadas à heterogeneidade de condições e necessidades dos destinatários.

Entre as críticas atribuídas aos CCTs, inclui-se a complexidade de sua formulação e implementação, exigindo o esforço coordenado de diversos atores; o risco da prestação ampla, porém ineficiente de serviços de saúde e educação; a exclusão de famílias sem filhos, ou sem filhos em idade escolar, ou de comunidades que não disponham de serviços de saúde e educação e, portanto, não têm como cumprir as condicionalidades dos programas (GROSH *et al.*, 2008:322). Outros criticam a ausência de uma perspectiva de gênero no desenho dos programas, que preveja a inserção laboral das mulheres ao invés de limitá-las ao papel de cuidadoras da família (CECCHINI e MADARIAGA, 2009:153)

As limitações se agravam em países mais pobres, não apenas pelas restrições orçamentárias, mas devido à ausência de instituições sólidas para execução dos programas e pela dificuldade de gestão do cadastramento e pagamentos, bem como pela precariedade dos serviços oferecidos (CECCHINI, 2009:1).

Assim, entre os desafios a serem enfrentados pelas novas gerações de CCTs apresenta-se, para Grosh *et al.* (2008:324) e para Bastagli (2009:17) a necessidade de articulação entre tais programas e outras políticas sociais, pois as transferências monetárias, por si só não resolverão a transmissão intergeracional da pobreza, caso

os serviços de educação e saúde oferecidos como condicionalidades não tenham qualidade.

Outra questão a ser considerada é a necessidade de concepção dos programas de transferência monetária como políticas de Estado, evitando-se assim sua subordinação a interesses transitórios de grupos que estão no governo. Necessário que tais programas se fundem em marcos legais, afastando-se a noção assistencialista que costuma rondar as políticas dirigidas às camadas pobres da população, pois estes marcos permitem “a inclusão e manutenção dos programas no aparato público, assim como a geração de estruturas e vínculos de coordenação interinstitucional relacionados à produção das prestações oferecidas³²” (CECCHINI e MADARIAGA, 2011:158-159, tradução da autora).

Grosh *et al.* (2008:324) destaca, como entrave a ser superado, a adequação das condicionalidades ao contexto local, enfocando aspectos que realmente necessitem de resultados mais impactantes (saúde básica, educação primária ou secundária, programas de treinamento). Bastagli (2009:17) aponta a necessidade de medidas que minimizem os riscos de exclusão por falhas de identificação de destinatários. Outras deficiências apontadas são a carência de estratégias de saída e graduação que contemplem a efetiva inserção socioeconômica de seus usuários (BRIÈRE e RAWLINGS, 2006:19), e o baixo alcance de grupos vulneráveis e “*hard-to-reach groups*” como indígenas, quilombolas e crianças órfãs (BRIÈRE e RAWLINGS, 2006:20, SILVA, 2014:301).

As CCTs dividem opiniões. A seu favor, está a oportunidade que representam de suprir lacunas nos sistemas de proteção social, principalmente devido ao seu aspecto não-contributivo, atingindo aqueles que tradicionalmente estiveram excluídos da cobertura dos esquemas protetivos (BASTAGLI, 2009:17).

Porém, deve-se salientar que o próprio arranjo das CCTs gera um constrangimento aos sistemas de proteção, pois exige uma sólida e articulada rede de serviços de saúde e educação, o que não se verifica em grande parte dos países que implementaram esse tipo de política. Assim, a ampliação da oferta e a melhoria

³² No original: “la instalación y perdurabilidad de los programas en el aparato público, así como la generación de las estructuras y los vínculos de coordinación interinstitucional pertinentes para la producción de las prestaciones ofrecidas” (CECCHINI E MADARIAGA, 2011:158-159).

da prestação de serviços públicos é condição para que esses programas alcancem efetividade.

É certo que, em países cujas populações vivenciaram trajetórias de empobrecimento crítico, o recebimento de transferências monetárias pode representar uma política compensatória eficaz, principalmente em se tratando de ultrapassar o limite da extrema pobreza ou da indigência. Mas o desafio que se apresenta diz respeito à transposição da condição de pobreza e o fim da desigualdade, encurtando-se a distância entre pobres e não pobres. Esse desafio, infere-se, os programas de transferência monetária, da forma em que vêm sendo formulados e implementados, não lograram alcançar.

As CCTs, em linhas gerais, buscam efeitos imediatos – diminuição da pobreza e da desigualdade, e mediatos – quebra da transmissão intergeracional como consequência do investimento em capital humano através do cumprimento das condicionalidades ligadas à educação e saúde. No entanto, as avaliações do impacto dos CCTs salientam seus resultados positivos nos fatores ligados às condicionalidades, enquanto os efeitos relacionados à pobreza e desigualdade são mais tímidos. Disso conclui-se que os verdadeiros impactos dessas políticas serão percebidos a longo prazo, quando as consequências do maior acesso e utilização de serviços de educação e saúde tiver se traduzido em efetivo desenvolvimento das capacidades e do bem-estar dos usuários dos programas de transferência monetária, alçando-os, por seus próprios méritos, da condição de pobreza.

Ademais, os programas de transferência monetária gerarão resultados duradouros e alterarão a lógica da perpetuação da pobreza se forem concebidos dentro de um sistema articulado de políticas, que busque alcançar a pobreza em sua multidimensionalidade. Pois, ainda que se considere superada a concepção de pobreza como ausência ou carência de renda, o modo de enfrentamento que tem se propagado norteia-se quase que exclusivamente por este enfoque, valendo-se de medidas paliativas baseadas em transferências monetárias, e desvinculadas da preocupação com os demais fatores limitantes que a pobreza engendra.

Torna-se urgente uma ação integrada para promoção dos usuários dos programas de transferência monetária através de medidas que, somadas aos repasses de dinheiro, gerem empoderamento, autonomia, e ofereçam alternativas

de superação das diversas necessidades decorrentes da pobreza, inserindo esses indivíduos na categoria de cidadãos, de forma plena.

No próximo capítulo trataremos uma revisão da literatura sobre modelagem internacional (SKOCPOL e AMENTA, 1986; KAUCHAKJE, 2013), difusão (BENNETT, 1991; WEYLAND, 2006; ROGERS, 2003; ROGERS *et al.*, 2005; ROSE, 1993 e 2002), transferência (DOLOWITZ e MARSH, 1996 e 2000; EVANS, 2006; ROSE, 1991) e convergência (KNILL, 2005; HOLZINGER e KNILL, 2005), abordagens que têm potencial para demonstrar, teoricamente, como ocorrem os processos nos quais ideias e conteúdos sobre políticas públicas “migram” (DUARTE e ULTRAMARI, 2012) de um lugar para outro, interferindo na formulação de políticas públicas locais.

As teorias que serão apresentadas explicarão a atuação do Banco Mundial na difusão de políticas de enfrentamento da pobreza e o espraiamento de políticas de transferência monetária do tipo CCT na América Latina e Caribe a partir dos anos 1990, caso empírico estudado no presente trabalho.

3 RELAÇÃO GLOBAL – LOCAL: A TOMADA DE DECISÃO EM ESPAÇOS MULTIBUROCRÁTICOS

O presente capítulo, partindo da discussão entre a relação global-local, fundamenta-se nas teorias sobre modelagem internacional de políticas públicas, para abordar a dimensão intelectual e ideológica da atuação do Banco Mundial, e seu papel como interveniente no processo de formulação de políticas públicas locais. Discute-se como as ideias, concepções e fórmulas que transitam em nível global – e são reforçadas nos discursos das OIs - servem de insumo para a criação de políticas locais, o que sugere a permeabilidade entre as esferas, e a simultaneidade de níveis burocráticos, ainda que o Estado mantenha o poder decisório em última instância.

O modo de interação atual entre os sujeitos da cena doméstica (considerando-se inclusive as unidades subnacionais) e internacional, subverte a ideia clássica de que apenas os Estados têm representatividade no sistema global. Criam-se novos espaços e fóruns, e as decisões nem sempre podem ser atribuídas a um governo em específico, surgindo a noção de governança global – dinâmica pela qual se dariam os processos decisórios nesse mundo interconectado.

Aborda-se a influência que o fluxo global de conceitos, valores e instituições exerce sobre as esferas locais de poder, tomando-se por base a atuação do Banco Mundial como agente de persuasão, produtor de ideias, informações e ideologia (COELHO, 2012:17).

Busca-se demonstrar - analisando se as diretivas do Banco Mundial sobre o combate à pobreza interferiram na formulação de políticas do tipo CCT ou incorporaram conteúdo dessas políticas - a extensão e a aplicabilidade das teorias sobre modelagem internacional (SKOCPOL e AMENTA, 1986; KAUCHAKJE, 2013), difusão (BENNETT, 1991; WEYLAND, 2006; ROGERS, 2003; ROGERS *et al.*, 2005; ROSE, 1993 e 2002), transferência (DOLOWITZ e MARSH, 1996 e 2000; EVANS, 2006; ROSE, 1991) e convergência (KNILL, 2005; HOLZINGER e KNILL, 2005) nos processos de formulação de políticas públicas locais.

A intensificação das interações entre os Estados, o fortalecimento de organismos supranacionais, e o estreitamento das relações entre as esferas internacional e doméstica são efeitos diretamente relacionados à globalização.

Admite-se que, não apenas como efeito das modificações do cenário geopolítico mundial, mas principalmente em decorrência do aprimoramento tecnológico vivenciado nas três últimas décadas (CASTELLS, 1999), as interações globais passam a ocorrer de forma sistêmica, impulsionando um novo ambiente^{33,34} de convivência entre Estados, instituições supranacionais, nacionais e subnacionais, e desses uns com os outros.

Sobre a forma como isso ocorre, Pereira (2010), destaca a divisão doutrinária entre realistas e liberais. Conforme o autor, aqueles, fundamentando-se em Hobbes, acreditam que as relações dentro do sistema internacional se guiam pelo conflito, desconfiança, medo e competição; o que, em decorrência da constante possibilidade de guerra e da ausência de um soberano, provoca a celebração de um pacto de preservação mútua entre os indivíduos.

Essa perspectiva sugere que os conflitos – reais ou potenciais – permeiam permanentemente a a dinâmica das relações internacionais. Keohane (1984) pontua que para os realistas, mesmo as relações de cooperação ocorrem sob essa ameaça constante de conflito, e ocorrem como forma de luta para manutenção ou obtenção de poder. Para os liberais, que guiam-se por Locke, é possível conviver em relativa paz, mesmo que sem um soberano comum. Estendendo-se este entendimento à sociedade global, “os liberais sustentam que problemas e valores transnacionais

³³ A literatura se divide ao nominar esse ambiente: sistema internacional, sociedade internacional, ordem internacional, comunidade internacional, utilizando-os ora como sinônimos, ora como categorias autônomas. Wigth (2002) lembra que os termos “família das nações”, “sistema de estados”, “sociedade de estados” e “comunidade internacional” vêm sendo utilizados como sinônimos de sociedade internacional. Bull (2002) fala em “sociedade de estados”, “sociedade internacional”, “ordem internacional”, “ordem mundial”. No presente trabalho não se optará, de maneira conclusiva, pela utilização de um único termo, considerando que, ao menos para esse estudo, essa questão é transversal.

³⁴ Os termos “global”, “internacional” e “mundial” serão utilizados como sinônimos, referindo-se a processos, dinâmicas e eventos que se verifiquem fora da esfera interna dos Estados, e “local”, “nacional” ou “doméstico”, para os processos, dinâmicas e eventos que ocorrerem no âmbito dos Estados. Menções às unidades subnacionais serão indicadas quando ocorrerem. Do mesmo modo, as expressões “supranacionais”, “transnacionais”, ou “subnacionais” não têm aqui conotação hierárquica, a menos nos casos em que haja justificativa teórica para tanto, ocasião em que isso será justificado.

gerarão novas lealdades não territoriais que afetarão o atual sistema de Estados” (PEREIRA, 2010:5-6).

Wight (2002) pondera que, existindo um sistema de Estados, admite-se a existência de uma sociedade de indivíduos ligados por objetivos comuns, como o interesse pela própria liberdade e a intenção – ao menos das potências – de impor uma ideologia internacional. Além deles, um padrão comum de obrigação e justiça que poderia alterar o funcionamento da política de poder, criando um critério moral que influenciaria os julgamentos políticos.

O componente moral também está presente naquilo que Bull (2002) define como *ordem mundial*. Para ele existiria uma *ordem internacional* e uma *ordem mundial*. Aquela, relativa a uma sociedade de Estados articulados, esta, mais abrangente, englobando também a ordem interna ou local, e sendo composta pelos seres humanos, individualmente. Assim, a *ordem mundial* teria uma dimensão moral muito mais ampla e fundamental, e seria a razão de ser, o objetivo de existência da *ordem internacional*.

Hedley Bull (2002) sustenta que os *sistemas de Estados* caracterizam-se por interações diretas, indiretas ou transversais, decorrentes de cooperação, conflito, neutralidade ou indiferença entre Estados. Para ele, tem-se uma *sociedade de Estados*, ou *sociedade internacional*, quando um grupo de Estados que comunga valores e interesses comuns associa-se através de regras e instituições compartilhadas. Importante acrescentar sua definição de *ordem internacional*, como sendo “um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados” (BULL, 2002:23).

Os enlaces que se formam traçam interconexões que alteram os modelos clássicos de resolução de problemas, pois as demandas não se restringem mais aos níveis internos, nem as soluções estão adstritas às esferas domésticas. Ocorre um intercâmbio entre atores globais e locais que ultrapassa fronteiras materiais e políticas.

Questões inicialmente atribuídas a determinado local são incluídas em uma agenda global, como demandas ou como soluções. Fluxo contrário também se verifica quando ideias são pinçadas na esfera global e inseridas no espaço local.

Conforme Limonad e Randolph (2002), “o local insere-se em uma nova totalidade maior que engendra um novo lugar. Torna-se, assim, expressão da intersecção entre diferentes redes (Randolph, 2000) e ganha um nova dimensão e significado”. (LIMONAD e RANDOLPH, 2002:12).

Sob o novo modelo de articulação global, Estados, unidades subnacionais – com destaque às cidades - organizações internacionais (governamentais ou não), bancos multilaterais, empresas multinacionais, comunidades epistêmicas, a sociedade civil e o próprio indivíduo, *mundializado*, relacionam-se. Configura-se uma arena de assimetrias de poder que ultrapassa fronteiras territoriais. Nela, as relações ocorrem e os sujeitos convivem, em uma simultaneidade de espaços, “em um processo dialético, junto a formas renovadas de localização” (SANTOS, 1995:262)

Temos assim uma relação intrincada de processos decisórios “multiburocráticos” em nível nacional e internacional e entre eles, criando “um quadro no qual e através do qual os direitos e obrigações, poderes e capacidades dos Estados foram redefinidos” (HELD, 2000:159), o que não significa que o espaço decisório dos governos tornou-se irrelevante dentro dessa lógica em que agentes externos (ao governo ou àquela esfera de governo) passam a interferir na produção de políticas. Até porque, no âmbito desse estudo, interessa analisar políticas como produto da ação estatal, aquilo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer (DYE, 1984).

Para solucionar essa ausência de centralidade, em que inúmeros sujeitos, frequentemente encabeçados pelas OIs, impulsionam ou induzem a criação de políticas, seja pela produção de conhecimento (ULTRAMARI, 2001:68) ou até mesmo pela coerção, surge, como forma de resolução de problemas, criação de um padrão mínimo de coexistência e preservação da liberdade (Vattel), a alternativa de um sistema de governança global, um “conjunto de princípios, normas e práticas, mais ou menos institucionalizados que asseguram a reprodução, relativamente pacífica, da ordem capitalista mundial” (CRUZ, 2000:42).

Nesse contexto, Rosenau difere governança e governo. Governo presume uma autoridade formal dotada de poder de polícia, governança sugere atividades originadas em objetivos comuns, independentemente de responsabilidade legal ou poder de polícia. Assim, governança seria o somatório das instituições governamentais e de instâncias informais (não governamentais), que permite que

peças e organizações “tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. (ROSENAU, 2000:16)

O exame do tema “governança global” busca apontar a influência de atores não estatais em assuntos internacionais. Senarclens (apud PLATIAU, 2001) afirma que esse tipo de interação afasta relações de poder e cria uma “nebulosa de redes e de instituições de natureza estatal e não-estatal que mobiliza funções diversas para atingir objetivos convergentes”.

Salienta-se que a “migração de ideias” por si só, não determina a criação de uma política (DUARTE e ULTRAMARI, 2012). No âmbito dessa pesquisa, admite-se que a dispersão de ideias não depende apenas dos seus emissores, mas também da existência de um ambiente propício àquela interferência, com formuladores de políticas permeáveis ou em busca de influências na comunidade internacional.

Abandona-se uma visão minimalista de ordem internacional – que só prevê a atuação de Estados, para uma concepção maximalista ou solidarista, em um cenário no qual a governança global constitui-se “um espaço de coexistência de instituições voltadas a solucionar conflitos, promover a cooperação, contornar problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores independentes” (HURRELL, 1999:56).

Conforme se verá adiante, nessa análise, as teorias sobre difusão e transferência de políticas públicas ganham relevância como hipótese explicativa das relações entre os mecanismos de regulação e influência que coexistem no mundo globalizado.

3.1 DIFUSÃO E TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O local, sob a ótica do mundo globalizado, entrelaça-se com o cenário internacional, gerando repercussões mútuas. Isso pode ser observado de forma mais nítida e aprofundada no que tange às questões econômicas, mas há uma tendência crescente de interferências também no âmbito das políticas sociais.

Um exemplo desse processo é o que destaca Deacon *et al.* (2003), para quem a globalização afetou o modo como a política social é compreendida ou analisada (DEACON *et al.*, 2003:14, tradução da autora). Para eles essa

interferência ocorre principalmente nos seguintes aspectos: competição entre os sistemas de *welfare state*, inserção de novos atores como prescritores de políticas sociais (FMI, Banco Mundial, ONU, organizações regionais), criação de um discurso global acerca de qual seria a melhor política social, formação de um mercado global privado de provisões sociais.

Skocpol e Amenta (1986:133-147) analisam a emergência das políticas sociais, estabelecendo, primeiramente uma relação com o processo de industrialização e a necessidade de adoção de um sistema protetivo que fizesse frente à nova lógica do trabalho. Após, avaliam a relação entre o desenvolvimento do capitalismo e as políticas sociais, alegando que as políticas sociais seriam respostas do Estado às exigências sociais geradas pelo capitalismo, como motivação dos trabalhadores, promoção do consumo de bens e serviços, manutenção da ordem política e econômica na presença de riscos que não podem ser suportados pelas famílias (SKOCPOL e AMENTA, 1986:134-135). Passam a analisar o papel da democracia, relacionando o desenvolvimento do *welfare state* à existência de estruturas democráticas, processos eleitorais, protestos populares, organização das classes trabalhadoras, e à atuação de partidos políticos ou de sistemas de partidos coligados.

Por último, dedicam-se à conexão entre o contexto internacional e políticas sociais, alegando que, em países desenvolvidos, a abertura econômica internacional influenciaria a quantidade de políticas públicas sociais, e que nos países em desenvolvimento, a articulação de políticas sociais seria utilizada como estratégia de inserção internacional. Skocpol e Amenta acrescentam o papel da geopolítica e da “modelagem cultural internacional”:

According to this perspective, apparently similar forms of social policies—perhaps encouraged by internationally mobile professionals or by world organizations such as the United Nations or the International Labor Organization—may spread relatively quickly across nations, despite their varying world-economic situations or domestic characteristics. This offers an alternative to the logic of industrialism interpretation of the apparent convergence of many nations toward the same basic categories of social insurance, educational and health programs.” (SKOCPOL e AMENTA, 1986:147)

A partir da contribuição de Skocpol e Amenta (1986), Kauchakje (2012:3-5) organiza quatro matrizes teóricas que buscam explicar a criação, desenvolvimento e mudanças nas políticas sociais:

- i) caráter econômico: as políticas sociais decorrem de alterações no processo econômico (do agrarismo ao industrialismo, ou do capitalismo competitivo ao capitalismo monopolista, por exemplo);
- ii) caráter político-institucional: destaca a importância das instituições democráticas ou da ampliação dos direitos;
- iii) caráter histórico-institucional centrado no Estado, centrada na sucessão histórica de formação das estruturas do Estado, e também com viés incrementalista;
- iv) contexto internacional: o desenvolvimento da economia, geopolítica e o contexto internacional molda políticas sociais nacionais.

A presente pesquisa, seguindo esta estrutura e a ótica apresentada por Skocpol e Amenta (1986), Kauchakje (2012, 2013) e Kauchakje, Silva e Pessali (2014), busca entender como a “modelagem institucional internacional” de políticas públicas de corte social ocorre.

Vale-se como referencial empírico, do espraiamento de políticas do tipo CCT entre os países da América Latina e Caribe a partir da década de 1990, mesmo período em que o Banco Mundial passa a sugerir, reiteradamente, a adoção desse tipo de política como alternativa para o combate à pobreza.

Como referencial teórico, utiliza-se as teorias sobre difusão e transferência de políticas públicas, com contribuições dos estudos sobre *lesson-drawing* e *policy convergence*. Adverte-se que a literatura não é conclusiva na distinção entre a essas teorias, o que se compreende visto tratarem de conteúdos que apresentam conexões.

Com relação à *difusão de políticas públicas*, Bennett defende que, na busca de inovações, há uma tendência natural a “olhar para o exterior” para ver como os outros estão reagindo a problemas similares (BENNETT: 1991:200). Nessa procura por soluções ocorreria o que Rose (1993, 2002, 2005) chama de *lesson-drawing*, a forma pela qual o conhecimento sobre um problema ou política em um país é utilizado no desenho de uma política ou instituição em outro país, evitando o preço de ser o primeiro implementador, aprendendo a partir de erros e acertos de outro país.

Os sistemas políticos estrangeiros constituiriam laboratórios de inovações, sendo sempre possível utilizar a experiência desses laboratórios no desenvolvimento de políticas domésticas (DOLOWITZ, 2003:101).

Rogers *et al.* (2005:3) explica que difusão é um processo pelo qual “a inovação se espalha mediante canais de comunicação através do tempo, entre os membros de um sistema social”³⁵ (tradução da autora). As inovações, segundo o autor, se propagariam em maior ou menor velocidade, de acordo com as vantagens que representam, sua compatibilidade com valores e experiências pré-existentes, a facilidade de compreensão e adaptação da inovação ao contexto adotante e sua tangibilidade (ROGERS, 2003).

Rogers *et al.* (2005) esmiúça o processo de difusão criando modelos matemáticos que explicam a dinâmica, que resume da seguinte forma:

As individuals adopt an innovation, their microbehavior contributes to the macrosystem-level scale of behavior. As the rate of adoption of an innovation accelerates and innovation diffusion takes off, emergent adoptive behavior occurs at the system level. As an innovation is adopted by additional individuals in a system, a feedback loop occurs in the diffusion process as observability and other attributes of the innovation process reduce uncertainties associated with the new idea, process, or technology. The progress—initiation and maturation—of adoption is seen in linear relationships between the quality and source of new information and a population’s manifest propensity toward an adoption decision. (ROGERS *et al.*, 2005:10)

O modelo apresentado por Rogers pode ser exemplificado pelo processo de difusão de diretivas das organizações internacionais no sistema internacional, considerando a força dirigente que essas instituições possuem. Do mesmo modo, após consolidada determinada diretiva em uma política ou programa, a difusão dessa política explica-se pela coexistência dos membros do sistema internacional em uma rede de interconexões, por sua convivência em conferências, encontros e reuniões, pela ação da mídia e também das comunidades de políticas.

Existiriam também outros fatores facilitadores da difusão de inovações. A proximidade física (caso dos países da América Latina e Caribe), a identidade cultural (comunidade dos países de língua portuguesa, por exemplo) ou ideológica (formação de blocos de orientação política similar), bem como outros aspectos de

³⁵ “Innovation spreads via communication channels over time among the members of a social system.” (ROGERS *et al.*, 2005:3).

ordem econômica e social – até mesmo decorrentes de uma hierarquia entre as unidades envolvidas - podem explicar a implementação de políticas públicas iguais em locais diferentes.

A difusão representaria um padrão de adoção sucessiva e simultânea de uma prática, política ou programa (STONE, 2000:4), evocando a ideia de contágio, e estaria relacionado ao processos e condições da propagação desse padrão, e não no conteúdo propagado.

Weyland (2006:32) apresenta quatro mecanismos causais da difusão - as pressões externas, o apelo simbólico ou normativo, o aprendizado e heurísticas cognitivas, destacando que em todos eles os decisores exercem uma racionalidade limitada. No primeiro caso, que desconsidera o papel do decisor local, a difusão decorreria da imposição vertical de agentes centrais do sistema internacional, as inovações seriam criadas no centro e impelidas para a periferia.

Com relação ao apelo simbólico ou normativo, Weyland destaca que os decisores tendem a adotar modelos externos inovadores preocupados com a opinião pública, como uma espécie de “modismo”, ou então moldam seus próprios interesses de acordo com as tendências que estão sendo ditadas externamente, pois quando emergem padrões internacionais os governos se sentem compelidos a seguir as novas normas.

O aprendizado decorreria de uma lógica utilitária, em que o decisor organiza informações e procura soluções promissoras para seus problemas, sob uma lógica custo-benefício, avaliando a possibilidade de implementação de um novo modelo com base em sua superioridade ante aos demais.

Já pela via da heurística cognitiva, os decisores, cientes da infinidade de possibilidades a serem avaliadas, tendem a ser seletivos. Assim, ao surgir uma inovação que atrai sua atenção, estes, por serem mais reativos do que proativos, irão adotá-la sem avaliar sua adequação. Desta forma, os tomadores de decisão optam pela imitação, tendendo a replicar o modelo estrangeiro a criar uma inovação.

Dolowitz e Marsh (2000), que são amplamente referenciados nos estudos sobre *policy transfer*, salientam que as pesquisas sobre *lesson-drawing*, *policy*

convergence, policy diffusion e policy transfer, apesar da diferença terminológica e de foco, referem-se a um processo similar:

...in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting. (DOLOWITZ e MARSH, 2000:5)

A transferência de políticas, segundo Dolowitz e Marsh (2000) ocorre em intensidades diferentes, oscilando desde a transferência voluntária, até a coerção direta (ver Figura 1). Dentro desse *continuum*, as transferências podem se dar mediante cópia (transferência completa e direta), emulação (transferência das ideias por trás de uma política ou programa), combinação (criar uma amálgama de políticas), e inspiração (buscar subsídios na política de outra jurisdição, mas criando uma política diferente no contexto doméstico).

Figura 1 – *Continuum* da transferência



Fonte: Dolowitz e Marsh 1996, 2000

Os autores advertem que o grau de transferência depende do tipo de política, do momento da transferência (difere, por exemplo, se ocorre no estágio da *agenda setting* ou no momento da implementação) e também dos atores envolvidos. Do mesmo modo, uma mesma transferência pode ter aspectos voluntários e coercivos (DOLOWITZ e MARSH, 2000:13) ou pode, tomando-se por base uma política cuja transferência se prolonga no tempo, em um primeiro momento ter sido transferida sob uma carga maior de coerção, que depois gradativamente enfraquece (citam como exemplo a transferência de políticas de *workfare* dos Estados Unidos para a Grã Bretanha, DOLOWITZ e MARSH, 2000:15-17).

Para Evans (2006:480) as transferências coercivas podem ser negociadas ou transferências coercivas diretas, de acordo com o grau de coerção envolvido.

As transferências negociadas seriam aquelas em que os governos são “compelidos” por países influentes, ou por instituições, organizações e corporações internacionais a implementar determinada política em troca da obtenção de empréstimos, financiamentos ou investimentos, citando como exemplo os ajustes estruturais nos países em desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, efetuados como contrapartida aos empréstimos concedidos pelo Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial (EVANS, 2006:481).

Por sua vez as transferências coercivas diretas ocorrem quando um governo é “forçado” por outro governo a promover mudanças sociais, políticas ou constitucionais contra o seu interesse ou o de seu povo (EVANS, 2006:481).

Newmark (2002:153) considera as transferências coercivas diretas incomuns, geralmente envolvendo políticas regulatórias. A literatura aponta como casos de transferência coercitiva, o impacto da regulação norte-americana na legislação anti-cartel europeia (MAJONE:1991), a influência norte-americana na redação da constituição japonesa e alemã, após a II Guerra Mundial (DOLOWITZ, 1998), a ação europeia no século XIX com relação à legislação, instituições, moeda e burocracia de suas colônias na Ásia, África e América Latina (STONE, 1999).

Cita também, como exemplo de coerção direta, o papel de instituições como o Banco Mundial e o FMI, que através do poder coercitivo de que dispõem, podem forçar a adoção de políticas, como ocorreu nos anos 1980 e 1990 com relação à imposição de políticas neoliberais e sociais como requisitos para assistência financeira para as antigas repúblicas comunistas (NEWMARK, 2002:153).

A importância das organizações internacionais é evidenciada por Dolowitz e Marsh (2000) ao asseverarem que “essas organizações influenciam os formuladores de políticas diretamente, através de suas políticas e condições de empréstimo, e indiretamente, através da informação e políticas disseminadas em suas conferências e relatórios” (DOLOWITZ e MARSH, 2000:11, tradução da autora).³⁶

³⁶ “These organizations influence national policy-makers directly, through their policies and loan conditions, and indirectly, through the information and policies spread at their conferences and reports” (DOLOWITZ e MARSH, 2000:11).

Mas onde termina o arbítrio e onde começa a imposição? Avaliar o grau de coerção envolvido em uma transferência é tarefa complexa, e exige profunda investigação do caso concreto, uma ampla análise das etapas da política desde a formação da agenda, bem como um vasto conhecimento dos agentes envolvidos, inclusive das redes de contato e de informação de que dispõem e utilizam na elaboração de seu convencimento.

Utilizando-se como exemplo o objeto de análise desta dissertação - as diretivas contidas nos Relatórios de Desenvolvimento do Banco Mundial sobre o tema pobreza - entende-se que esses documentos são instrumentos de disseminação de um projeto delineado pelo Banco. Mas seu conteúdo, em linhas gerais, não é impositivo.

Isso difere, por exemplo, dos *Poverty Reductie Strategie Papers* (PRSPs), documentos que contém uma avaliação da pobreza de um determinado país, e indicam os programas e políticas macroeconômicas, estruturais e sociais que deverão ser adotadas em um dado período a fim de enfrentá-la, bem como as fontes e os recursos externos de que necessitará para tal fim. Esses documentos são preparados pelos governos dos países de baixa renda em um “processo participativo que envolve as partes interessadas em nível doméstico, parceiros de desenvolvimento externos, incluindo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial”³⁷ (tradução da autora).

Essas estratégias, embora “*country oriented*”, como as instituições financeiras citadas alegam, contém uma carga maior de coercibilidade, pois estabelecem direções a serem tomadas pelos países (principalmente nas esferas macroeconômicas e fiscais) como meio para obtenção do auxílio proposto, sendo vinculantes. Por sua vez a força impositiva dos relatórios estudados é mais amena, ainda que provoque resultados práticos de grande alcance, principalmente para fins de barganha em prol de legitimidade ou alinhamento internacional.

Entre os extremos da voluntariedade completa e da coerção absoluta, há intervalos variados e – provavelmente – mais frequentes, em que a vontade dos governantes e os interesses internacionais se mesclam, gerando um resultado

³⁷ Disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>, acesso em 28/12/2014.

diferente daquele que ocorreria caso não houvesse o intercâmbio (acidental ou provocado). A transferência de políticas pode, por exemplo, ser impulsionada por acordos internacionais não vinculantes, propostas, metas ou padrões, difusão de “melhores práticas” ou rankings de performance de políticas (HOLZINGER e KNILL, 2005:785).

Para Holzinger e Knill (2005) as organizações internacionais desempenham um papel muito ativo nesse processo, ao buscar a melhor resposta política, divulgar práticas de sucesso e avaliar as performances dos Estados, agindo como “mediadores da transferência de políticas”, exortando os governos locais a adotarem determinados modelos, e pressionando aqueles que se desviam dos resultados esperados a associar-se à sua abordagem em busca de aprovação internacional.

Ao discutir-se o espraiamento de instituições, ideias, modelos, práticas e políticas, outra modalidade estudada é a *policy convergence*, um processo que impulsionaria à homogeneização, ao alcance de um padrão de similaridade entre as unidades convergentes. A diferenciação entre essas categorias é bastante tênue, e provoca conflitos ainda insolúveis na literatura³⁸. Knill (2005) oferece importante sistematização (ver Quadro 1), distinguindo-as, por exemplo, pelo foco analítico - os estudos sobre difusão e transferência analisariam o processo, à convergência interessaria os efeitos.

³⁸ Rose (2002) difere *lesson-drawing* de *policy diffusion*, relacionando a primeiras ao conteúdo, e a segunda ao processo. Dolowitz (2003), Evans (2006), Holzinger e Knill (2005) afirmam que *lesson-drawing* é *policy transfer*. Newmark (2002:152) afirma que *policy diffusion* é mais geral que *policy transfer* e *policy convergence*, e estes, por sua vez, são mais gerais que *lesson-drawing* e emulação. Knill (2005) afirma que *policy convergence* é diferente de *policy transfer*, *policy diffusion* ou isomorfismo. Stone (2000) os distingue de acordo com a área de conhecimento a que interessam, relacionando *lesson-drawing* e *policy transfer* ao campo das Relações Internacionais e Política Pública Comparada, e *diffusion* à Ciência Política. Usando abordagem semelhante, mas chegando a conclusão diferente, Evans (2006) organiza o debate em duas correntes: uma que não utiliza o termo “*policy transfer*”, e divide-se entre os estudiosos dos temas *bandwagoning*, *convergence*, *diffusion*, *evidence-based practice*, *learning* ou *lesson-drawing*; e outra, formada por cientistas políticos, comparativistas e internacionalistas, que se vale da expressão *policy transfer*. Stone (2000) acrescenta as modalidades *policy borrowing*, *policy shopping*, *policy pusher*, *external inducement* e *systematically pinching ideas*.

Quadro 1 - Convergência e conceitos relacionados

	CONVERGÊNCIA	DIFUSÃO	TRANSFERÊNCIA
Foco analítico	Efeitos	Processo	Processo
Foco empírico	Características da política	Características da política	Características da política
Variável dependente	Similaridade na mudança	Padrão de adoção	Conteúdo transferido Processo de transferência
Abrangência	Ampla	Ampla	Específico (análise caso-orientada)

Elaboração da autora, adaptado de Knill, 2005:768.

Feitas estas considerações, adota-se a definição de Knill (2005), para quem a convergência é o aumento da similaridade de uma política (objetivos, instrumentos, configuração) em um conjunto de jurisdições (instituições supranacionais, Estados, autoridades locais), em um período de tempo. Conclui-se que convergência de políticas é o “resultado final de um processo de mudança política ao longo do tempo, em direção a algum ponto comum, independentemente dos processos causais” (KNILL, 2005:768, traduzido pela autora)³⁹.

A convergência decorre de determinados estímulos, que mediante mecanismos diferenciados levam a uma resposta convergente (ver Quadro 2). Esses estímulos podem ser otimizados por recursos monetários, conforme é comum entre as instituições financeiras internacionais e agências doadoras, quando pretendem ver implementada determinada prática nas unidades convergentes.

Weyland (2006:38-39) relativiza o poder de coerção decorrente de agentes como o FMI e Banco Mundial. O autor defende que as pressões internacionais restringem as opções disponíveis aos decisores locais, mas não necessariamente os constroem. Nesse sentido, conclui que as instituições financeiras internacionais “não compelem os governos do Terceiro Mundo a adotar mudanças institucionais

³⁹ “Policy convergence thus describes the end result of a process of policy change over time towards some common point, regardless of the causal processes” (KNILL, 2005:768).

complexas no setor social” (WEYLAND, 2006:216, tradução da autora)⁴⁰, destacando que quando o fazem, isso decorre menos de seu poder e mais de sua capacidade de persuasão.

Quadro 2 – Estrutura da convergência

ESTÍMULO	FACILITADOR	MECANISMO	RESPOSTA
Pressão política	O próprio estímulo	Imposição	Submissão
Legislação internacional	Grau de especificação legal Persuasão dos agentes	Harmonização	Aceitação
Competição	Dependência comercial	Regulação concorrente	Ajuste mútuo
Pressão ou problema	Número de adotantes pré-existentes Similaridades culturais Especificidade do modelo Path dependency Convivência em redes	Lesson drawing	Transferência de modelo
Problemas comuns	Número de adotantes pré-existentes Similaridades culturais Convivência em redes	Solução transnacional	Adoção de um modelo desenvolvido em conjunto
Problemas comuns	Número de adotantes pré-existentes Similaridades culturais Especificidade do modelo Path-dependency Convivência em redes	Solução local	Adoção de uma resposta independente e similar
Busca por conformidade	Número de adotantes pré-existentes Similaridades culturais Especificidade do modelo Convivência em redes	Emulação	Cópia de um modelo amplamente utilizado
Busca de legitimidade	Número de adotantes pré-existentes Convivência em redes	Promoção de políticas internacionais	Adoção de um modelo recomendado

Elaboração da autora, adaptado de Holzinger e Knill (2005:779, 793)

⁴⁰ “The IFIs therefore cannot compel Third World governments to adopt complex institutional changes in the social sectors” (WEYLAND, 2007:216)

A convergência mediante imposição, ou a coerção direta (Dolowitz e Marsh, 2000) geram debates na literatura, visto serem de difícil demonstração em um universo de estados soberanos. Holzinger e Knill (2005:781) explicam que ela ocorre sempre que um ator político externo força um governo a adotar certa política, o que pressupõe assimetria de poder e frequentemente envolve o uso do poder econômico. Os autores explicam que isso ocorre basicamente de duas maneiras, imposição unilateral de um país sobre outro ou uso de condicionalidades pelas organizações internacionais:

The first case might, for example, occur after a war. It will be rare and does not lead to far-reaching convergence, as it will hardly involve many countries. The second case is more prevalent and usually involves a greater number of countries. Moreover, the policies which form the content of the conditionality – typically economic policies or human rights – are usually already applied in wider parts of the international community. (HOLZINGER e KNILL, 2005:781)

Segundo Holzinger e Knill (2005:790), o grau de adesão a um modelo de política aumenta na proporção em que mais países adotam aquela prática e está sujeito a existência de similaridades culturais, ao legado político doméstico (*path dependency*) e à convivência de governantes e pessoal do Estado em redes. Conforme se observa no Quadro 2, a convergência leva a um decréscimo no surgimento de políticas entre as unidades convergentes (KNILL, 2005:769). O surgimento de um padrão limita a diversidade de respostas a um estímulo.

No âmbito do presente estudo, infere-se que o que ocorreu após a incorporação das diretivas do Banco Mundial acerca da implementação de políticas do tipo CCT na América Latina e Caribe gerou um padrão de adoção dessa política na região, e uma conseqüente diminuição na variedade de políticas de combate à pobreza, levando à uniformização (convergência). Mais que disseminar um padrão de resposta, o Banco Mundial disseminou um padrão de estímulos, ao tratar da pobreza como um fenômeno único apesar das peculiaridades e diferenças sociais, econômicas, culturais e históricas vivenciadas entre os países por ele analisados.

Após a consolidação do modelo disseminado pelo Banco Mundial em casos de êxito como o México primeiramente e depois o Brasil, o papel difusor do Banco volta-se à utilização do programa “Progres/Oportunidades” (México) e “Bolsa Família” (Brasil) como boas práticas de enfrentamento da pobreza.

Como se verá adiante, o discurso do Banco acerca da efetividade das CCTs valeu-se do exemplo do programa “Progres/Oportunidades” por vários anos, até que este foi substituído pela utilização do “Bolsa Família” com mais frequência e intensidade. Uma explicação para isso pode ser dada por Holzinger e Knill (2005:791), que defendem que as organizações internacionais utilizam, na divulgação de melhores práticas, as mais progressivas, que apresentem um maior nível de regulação, o que provoca um deslocamento ascendente no padrão de adoção no sentido daquela política.

Isto nos leva a compreender que o Banco Mundial propagou inicialmente um discurso sobre a pobreza e um padrão de diagnóstico. Posteriormente, passou a disseminar um modelo de enfrentamento, e, na sequência, um tipo específico de política. Após, entre as políticas já em curso, elegeu aquela que, provavelmente, adequava-se mais ao formato que a instituição pretendia estabelecer como referência.

Prova disso é o lançamento da iniciativa “World Without Poverty”, uma ação conjunta entre o governo brasileiro, Banco Mundial e Centro Internacional de Pesquisas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), centrada na aprendizagem, tendo como subsídio as inovações implementadas pelo Brasil no combate à pobreza, e como público alvo os tomadores de decisão no âmbito de políticas sociais⁴¹.

Finalmente, frisa-se o caráter multidimensional da difusão, transferência e convergência de políticas. É um fenômeno não adstrito aos Estados, envolve organizações internacionais e outros entes representativos da comunidade internacional, como comunidades epistêmicas, grupos de interesse, organizações não governamentais e *think tanks*. Ocorre em relações bilaterais e multilaterais. E, ainda que o foco deste estudo seja a esfera internacional como *locus* do espraiamento, ele pode ocorrer também no nível interno, entre unidades subnacionais, e dentro de uma mesma esfera de governo, entre órgãos governamentais diferentes.

⁴¹ Conforme a página eletrônica da iniciativa, disponível em <https://www.wwp.org.br/pt-br/quem-somos>, acesso em 10/11/2014.

Avaliado o contributo teórico desses estudos, e para fins de articulação e aplicação desses referenciais à presente pesquisa, admite-se que a difusão e a transferência de políticas (*policy diffusion e policy transfer*) são processos de diferentes intensidades, mediante os quais ocorre o espraio de políticas, instituições ou ideias, sendo que *lesson-drawing* é uma das fases desse processo. Nesse sentido, poderia haver *lesson drawing* sem haver difusão ou transferência. Seriam os casos em que uma unidade busca subsídios externos, mas não necessariamente os utiliza no contexto doméstico.

Entende-se também que a difusão sugere a ideia de contágio ou contaminação horizontal e não incluiria, em termos gerais, formas coercivas, embora possa ocorrer de modo induzido ou dirigido, mas sem que necessariamente seja imposta a adoção do conteúdo. Já as transferências apresentariam modalidades voluntárias e coercivas, aferidas pela análise do caso empírico.

Ambos os processos seriam multidimensionais, no entanto a difusão, como o nome sugere, ocorreria de modo disperso e não sistematizado, enquanto a transferência representaria um processo orientado à efetivação do deslocamento da política ou instituição de uma unidade a outra. A difusão e a transferência podem redundar em um fenômeno de convergência, e a revisão da literatura anteriormente apresentada sugere que isso dependerá da abrangência, alcance e onipresença que a política ou arranjo institucional alcançou após o espraio.

Quanto às diretivas de combate à pobreza inseridas nos relatórios do Banco Mundial analisados, considera-se, como já salientado, que houve um amplo e reiterado processo de difusão, que pode ter levado à adoção sistemática, pelos países da América Latina e Caribe, de políticas do tipo CCT.

Não parece que, em um primeiro momento, o espraio de CCTs na América Latina e Caribe teve influência geográfica, principalmente considerando que os primeiros países adotantes - conforme a literatura: México e Brasil, conforme nossos resultados: Honduras, México e Brasil - não possuem proximidade geográfica significativa.

Enquanto ocorriam as ondas de difusão das CCTs na América Latina e Caribe, infere-se que os países que enfrentavam altos índices de pobreza tenham “olhado para fora” em busca de soluções, e então incorporado o aprendizado obtido na experiência externa, aplicando-o à realidade local. Assim, tais governos, a partir do compartilhamento de um problema comum, e na tentativa de conformar-se a um

padrão de política que vinha se instalando na região, podem ter optado por seguir um modelo já testado e amplamente utilizado, implementando CCTs por emulação.

E, por último, pode ter ocorrido uma busca por legitimidade perante a comunidade internacional, adotando-se uma política que vinha sendo intensamente divulgada pelas organizações internacionais e que já obtinha êxito nos países adotantes. Infere-se que a legitimidade buscada pelos países da ALC não se restringia ao ambiente externo, mas também ao cenário doméstico. Considere-se a gravidade que o problema do empobrecimento populacional vinha atingindo e a pressão interna por medidas efetivas. Imagine-se um tipo de política que além de ser reiteradamente propagandeado pelas organizações internacionais, já colhia resultados positivos nos países em que havia sido implementado. Nesse contexto, a implementação de CCTs pelos países da América Latina e Caribe, pode ter significado a adesão a um modelo que agradava às instituições financeiras e organizações internacionais, e como tal poderia franquear acesso a outras vantagens dentro da comunidade mundial. Ao mesmo tempo, tais políticas representariam uma resposta de impacto em nível local, sem os riscos da experimentação de uma política completamente nova e sem o desgaste de políticas remodeladas.

Assim, as alterações nas políticas sociais de enfrentamento a pobreza nos países latino-americanos conectam-se a fatores políticos e econômicos locais, à interferência das organizações internacionais e à tentativa de conformar-se a um padrão internacional, sendo explicada pela “adesão de governantes e pessoal do Estado a um padrão cultural e de características institucionais e, também, pelo incentivo de organizações intergovernamentais” (KAUCHAKJE, 2012:5).

Apresentado o referencial teórico sobre difusão, transferência e convergência de políticas, passa-se à análise da atuação do Banco Mundial no sistema internacional, dada a sua relevância nas dinâmicas de propagação de ideias, instituições, valores, práticas e políticas.

Dentre as organizações internacionais, optou-se por aprofundar-se no estudo da atuação do Banco Mundial, que, não apenas por intermédio de meios financeiros, como é mais fortemente reconhecido, mas valendo-se de sua dimensão persuasiva, propagada nos inúmeros documentos que produz, influencia no processo de tomada de decisão, principalmente de países empobrecidos, periféricos ou em crise, interferindo em políticas públicas locais.

Com base no referencial teórico antes apresentado, conclui-se que a interferência do Banco Mundial se dá em um espectro que vai da sugestão à coerção, seja motivando ações locais que proporcionarão maior legitimidade, espaço ou influência internacional a determinado país ou governo, seja impondo condicionalidades à concessão de empréstimos.

3.2 O BANCO MUNDIAL E SEU PAPEL COMO ATOR INTELECTUAL NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Ao aprofundar-se a análise sobre as conexões que ocorrem nas esferas global e local, as organizações internacionais aparecerão em destaque, atuando como mediadoras ou promotoras da cooperação entre os Estados, como mecanismos utilizados para legitimar a imposição de vontades de países mais fortes em face de países mais fracos, ou agentes que atuam de forma complementar ao Estado, em áreas em que ele não teria sucesso caso agisse sem esse tipo de colaboração.

É um ambiente em que soberanias coexistem e relativizam-se, pois a tomada de decisão no sistema de estados “comporta negociações, interdependências e a aceitação de que cada passo dado por um membro deva ser pensado em função das reações que provoca nos demais” (COELHO, 2012:7). Nesse sentido, pode-se afirmar que as organizações internacionais, além de produtos de uma ordem hegemônica, são instrumentos de expressão da hegemonia, ao incorporarem e legitimarem regras oriundas de relações assimétricas, e absorvendo as manifestações contra hegemônicas (COX, 1983).

Bull (2002) pondera que a ascensão das organizações internacionais como principais instituições da sociedade internacional atual, criou uma espécie de “administração internacional”, em que se confunde direito com moralidade. Essa transformação decorre, também, da emergência de questões⁴² que não estão adstritas à órbita dos Estados, e que muitas vezes se contrapõe a eles, exigindo o

⁴² Bull (2002) cita Röling, para quem o “direito internacional da liberdade”, personificado por prósperos estados europeus e seu ideário liberal, está cedendo lugar para o “direito internacional do bem-estar”, encabeçado por estados não tão prósperos, e nem europeus, contrapostos à lei da liberdade, numa reedição da luta de classes.

surgimento de sujeitos que atuem além dos Estados nas relações internacionais. Remanescem aos Estados, de forma preponderante, assuntos relacionados à segurança e soberania, enquanto temas que perpassam os níveis global, nacional e local como os direitos humanos em suas diferentes manifestações, evocam uma atuação que envolve agentes em múltiplos níveis.

Ao presente estudo interessa a atuação do Banco Mundial, ainda que de forma suplementar e em decorrência de documentos emblemáticos que influenciam a produção intelectual do banco, surjam menções a outras organizações internacionais, principalmente aquelas pertencentes ao Sistema Nações Unidas (adiante incluídas sob a sigla ONU).

Adiante, apresenta-se um breve histórico sobre a criação do Banco Mundial, sua forma de atuação, sua importância como ator intelectual e os meios de que se vale no exercício de sua dimensão persuasiva.

No ano de 1944, políticos e funcionários governamentais, estudiosos e economistas de 45 países reuniram-se na Conferência de Bretton Woods, Estados Unidos, promovida pelo então presidente americano Franklin Roosevelt, com a finalidade precípua de estabelecer uma nova ordem mundial no pós-guerra.

Os debates giraram em torno das propostas apresentadas pelo economista britânico John Maynard Keynes e pelo subsecretário de finanças norte-americano Harry Dexter White. Aquele, pretendia reestabelecer a hegemonia britânica anterior à II Guerra Mundial, este, intentava posicionar os Estados Unidos como a nova potência mundial. Embora orientadas por interesses diferentes, ambas possuíam um denominador comum, qual seja, evitar uma nova depressão como a dos anos 1930 e promover um alinhamento de forças na comunidade internacional que garantisse emprego e prosperidade aos países membros naquele momento de fragilidade econômica e política mundial.

Ao final do encontro, prevalece a proposta norte-americana e são criados o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), no que ficou conhecido como Sistema Bretton Woods. O Sistema baseava-se na indexação das moedas dos países membros com base no dólar, cujo valor estaria atrelado à cotação do ouro. Esse modelo fez do dólar o indexador monetário global.

O Banco Mundial nasce, segundo o primeiro artigo de seu acordo de criação,

...to assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries. (BANCO MUNDIAL, 1944:51)

Além disso, tinha como propósitos promover o investimento estrangeiro privado através de garantias e participações em empréstimos, fomentar o comércio internacional e o equilíbrio da balança de pagamentos e garantir uma suave transição de uma economia de guerra para uma economia de paz. O Banco, em seu documento de constituição, assume o compromisso de não impor condições para utilização dos recursos provenientes de empréstimos, de não interferir em assuntos políticos de seus membros, e de orientar suas decisões apenas por considerações de caráter econômico.

O tema “desenvolvimento” foi incluído no instrumento constitutivo do Banco Mundial devido à pressão dos países periféricos, destaca COELHO (2012). O mesmo autor salienta que a pobreza não se destacava na agenda inicial do Banco Mundial, mas a questão ganhou importância com a Guerra Fria, quando a preocupação com as regiões pobres do planeta, tornou-se questão de segurança em meio à disputa ideológica (COELHO, 2012:26).

Atualmente o Banco Mundial é composto por cinco organizações, dentre as quais três atuam em projetos ligados à redução da pobreza: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA) e The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

Segundo o World Development Report de 1985 (Banco Mundial, 1985) a atuação do Banco altera-se ao longo do tempo. O documento informa, que nas décadas de 1950 e 1960, as ações do Banco Mundial estavam voltadas para a área de infraestrutura, especialmente energia e transportes, o que, na década de 1970, cede espaço a projetos voltados à agricultura, principalmente em decorrência dos altos índices de pobreza no meio rural observados no período. Progressivamente a ênfase desloca-se do tema reconstrução para o tema desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1985:16).

Ao final da década de 1970, a elevação das taxas de juros nos Estados Unidos representou um golpe à estabilidade que se observou no pós-Guerra (BELUZZO, 1995). Conforme o autor, a partir de então foram necessárias sucessivas intervenções na política monetária mundial, gerando grande instabilidade financeira. Nesse contexto, enquanto países de economias e moedas fortes se sobressaem, aqueles situados na periferia do capitalismo se tornam ainda mais vulneráveis. Os mercados financeiros impõem uma dinâmica que inibe iniciativas que promovam o crescimento, pois submetem a capacidade de endividamento do Estado (BELUZZO, 1995:19)

Quanto à atuação do Banco Mundial, com a crise do petróleo de meados dos anos 1970, fortalece-se a preocupação com programas voltados ao incremento de atividades ligadas ao gás e petróleo, e, nos anos 1980, destacam-se os empréstimos voltados a ajustes estruturais e setoriais nos países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 1985:87).

O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1987 (Banco Mundial, 1987:34) destaca a impossibilidade de se alcançar sucesso em projetos desenvolvidos em um ambiente político ruim. Sob essa ótica, o Banco Mundial passa a fomentar, a partir da década de 1980, projetos que tinham o condão de “melhorar o ambiente político”, impulsionando ajustes nas políticas fiscais e financeiras dos países tomadores de empréstimo, aumentando a eficiência do setor público, favorecendo os investimentos privados através de reformas nas políticas comerciais e domésticas, e promovendo alterações institucionais orientadas ao crescimento (BANCO MUNDIAL, 1987:34).

As reformas estruturais incentivadas pelo Banco Mundial a partir da década de 1980, reforçam o discurso neoliberal que perpassa o período e intensifica-se a partir do Consenso de Washington (1990), que aponta as causas da crise que a América Latina vivencia naquele momento: aumento do Estado, excesso de regulação, ineficiência das empresas estatais e populismo econômico - incapacidade dos governos de conter déficit público e demandas salariais (BRESSER PEREIRA, 1991:5).

Tal consenso, sediado em Washington⁴³ por John Williamson, autor do artigo que origina o documento, enumera as medidas a serem tomadas, às quais chama de *policy instruments*: disciplina fiscal, mudança nas prioridades das despesas públicas, reforma tributária, liberalização do sistema financeiro, taxas de câmbio competitivas, liberalização comercial, liberalização da entrada de investimento direto, privatização das empresas estatais, desregulamentação e direitos de propriedade assegurados (WILLIAMSON, 1990:s/p.)

Assistiu-se à expansão de políticas marcadas pela liberdade de comércio e de circulação de capitais, diminuição do papel do Estado, padronização de políticas macroeconômicas (PIRES, 2006). Conforme ressaltado anteriormente, o principal efeito dessa cartilha neoliberal nas políticas sociais adveio da “racionalização dos gastos públicos”.

As diretivas contidas nos relatórios do Banco Mundial dos anos 1980 denotam, portanto, que tal instituição financeira adiantava aquelas que seriam as diretrizes macroeconômicas para a década seguinte. Percebe-se, que além de proporcionar o acesso a recursos, o Banco Mundial age numa *dimensão persuasiva*, na produção de ideias e informações.

Mas, conforme Coelho (2012) salienta, para que as diretivas ou prescrições do Banco Mundial interfiram no plano doméstico, é necessário que haja um apoio, uma coalizão de interesses internos. Ou seja, avaliar a legitimidade da atuação dessa IFIs passa por avaliar, igualmente, o ambiente institucional e os atores locais que interferem nas estruturas internas, bem como o contexto e políticas pré-existentes.

O Banco Mundial, tem uma ampla produção documental, através da qual exerce o que Coelho (2012:9) chama de “intermediação simbólica” - seu poder de influenciar o destino das nações, e que inclui “ideias, informações, assistência institucional e, portanto, o arcabouço da política de influência (persuasão)” (COELHO, 2012:16). Através desses mecanismos, o Banco manifesta seu poder

⁴³ Conforme o autor: “The Washington of this paper is both the political Washington of Congress and senior members of the administration and the technocratic Washington of the international financial institutions, the economic agencies of the US government, the Federal Reserve Board, and the think tanks.” WILLIAMSON, John. Latin America Adjustment: how much has happened? Washington: Peterson Institute for International Economic. Disponível em <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>, acesso em 10/01/2015.

simbólico, “como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo, e deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo.” (BORDIEU, 1989:14).

Os Relatórios de Desenvolvimento Mundial, documentos de interesse dessa dissertação, constituem uma das modalidades, entre as inúmeras produzidas pelo Banco Mundial, estando categorizadas sob a rubrica ‘Annual Reports and Independent Evaluations’. Expedidos pelo Banco Mundial desde 1978, constituem, mais do que diagnósticos da situação mundial, manuais que orientam e influenciam as instituições nos processos de tomada de decisão. São, segundo a própria instituição⁴⁴, guias para se compreender a situação econômica, social e ambiental do mundo:

Each report provides in-depth analysis and policy recommendations on a specific and important aspect of development—from agriculture, the role of the state, transition economies, and labor to infrastructure, health, the environment, and poverty. (BANCO MUNDIAL, 2014:13)

Por intermédio desse tipo de instrumento, o Banco Mundial exerce o que Mazzuoli (2013) chamou de “poder quase legislativo” das organizações internacionais, que, numa escala entre meras recomendações e imposição de condicionalidades, estabelecem diretrizes, metas ou até mesmo obrigações a serem cumpridas. Mais do que uma avaliação do estado das coisas, como o termo ‘relatório’ pode sugerir, esse tipo de documento tem se tornado

a highly influential publication that is used by many multilateral and bilateral international organizations, national governments, scholars, civil society networks and groups, and other global thought leaders to support their decision-making processes” (BANCO MUNDIAL, 2014:15).

Bull adverte que ainda que não se aceite a coercibilidade das prescrições emitidas pelas organizações internacionais, pode-se ponderar que tais instrumentos fomentam “o processo de formulação de leis, ou ajudam a modelar as leis” (BULL, 2002: 172).

Não se pode olvidar que os organismos internacionais incorporam as assimetrias de poder existentes entre seus membros. Assim, ao mediar as relações centro-periferia, emanam princípios, estratégias e mecanismo

⁴⁴ Disponível em Banco Mundial: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2124>, acesso em 20/01/2015.

institucionalizados pelo sistema, em uma dinâmica na qual, aderir ou não à cartilha política propagada, significa estar dentro ou fora do âmbito de proteção do sistema, usufruindo ou renunciando aos benefícios e vantagens por ele oferecidos (FONSECA, 1998:44).

Quanto ao Banco Mundial, importante lembrar que a ação “pedagógica” por ele desempenhada, incentivando determinadas práticas e desestimulando outras, perpassa sua história desde seus primeiros anos de existência, não se limitando ao conteúdo dos documentos que publica. Mendes Pereira (2012:408) destaca que já nos anos 1950 o Banco considerava o papel “educacional” de seus projetos, que se dava ou por meio da assistência técnica que prestava ou pela submissão da liberação de recursos ao compromisso dos países tomadores de seguirem os ditames da instituição.

Conforme o autor o Banco, desde aquela época

explorava a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar a sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimos), como da persuasão (diálogos com governos e assistência técnica) (MENDES PEREIRA, 2012:419).

Em outro trabalho o autor salienta que na verdade, e desde a gestão McNamara (1968-1981) o Banco Mundial havia compreendido que, fornecer empréstimos e financiamentos era um meio para promover a modelagem de políticas nos países contratantes, esta sim a atividade de maior impacto desempenhada pela instituição (MENDES PEREIRA, 2009:128).

Para Kapur (2006) “o dinheiro era visto como um lubrificante para movimentar o produto principal – ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deveria fazer e para quem” (KAPUR, 2006:159, tradução da autora)⁴⁵. Segundo o autor, nos primeiros anos isso estava implícito na atuação do Banco, na década de 1970 a instituição assume mais expressamente essa crença e, a partir dos anos 2000, destaca-se mais como produtor de conhecimento, do que como intermediário financeiro.

⁴⁵ “The money was seen as the lubricant to move the main product – ideas on what to do, how to do it, who should do it and for whom.” (KAPUR, 2006:159).

Voltando-se a produzir conhecimento, formatar políticas e instituições, e guiado pelas oscilações geopolíticas que se sucederam desde sua criação, o Banco Mundial, conforme antes destacado, foi alterando sua forma e seu âmbito de atuação, inicialmente dedicando-se à reconstrução dos países no pós-II Guerra, depois aos projetos de infraestrutura, mais tarde fomentando a agricultura. Em um momento posterior, incorpora o *poverty oriented approach*, assumindo a pobreza como bandeira para as próximas décadas, conforme será analisado no item seguinte.

3.3 O BANCO MUNDIAL E O COMBATE À POBREZA

Em 1968 chega à presidência do Banco Mundial Robert McNamara, que dedicou-se a transformar a instituição em uma *agência de desenvolvimento*, passando a priorizar projetos na área social, que até então não eram relevantes à carteira do Banco por não serem produtivos e rentáveis (MENDES PEREIRA, 2010:261-262).

Entre os motivos que levaram o Banco Mundial a inserir-se na luta contra a pobreza, em meados dos anos 1970, Mendes Pereira cita que o Banco, movido pelas teorias propostas por Samuel Huntington, almejava, naquele momento, a obtenção de apoio junto ao campesinato, que sofria com altos índices de pobreza (políticas de cunho distributivo e redistributivo tinham forte apelo popular), os questionamentos que surgiam acerca do modelo de desenvolvimento seguido até então (em documentos como *The Limits to Growth* e *Small is Beautiful: economics as if people mattered*), e as mudanças da política norte-americana de ajuda externa ao desenvolvimento.

Além disso, aliar-se ao combate à pobreza era tido, pelo então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, como uma questão de segurança. Para ele,

When the highly privileged are few and the desperately poor are many – and when the gap between them is worsening rather than improving – it is only a question of time before a decisive choice must be made between the political costs of reform and the political risks of rebellion.

That is why policies specifically designed to reduce the deprivation among the poorest 40% in developing countries are prescriptions not only of principle but

of prudence. Social justice is not merely a moral imperative. It is a political imperative as well. (McNAMARA, 1972:15)

O combate à pobreza institucionaliza-se no meio internacional, enquanto o Banco Mundial intensifica sua atividade de pesquisa, disseminação de informação e produção de dados, forjando uma “agenda político-intelectual” ancorada na “ciência da pobreza” e na “ciência da gestão política da pobreza” (MENDES PEREIRA, 2009:136).

Inicialmente o foco dirigia-se ao meio rural, conforme salienta o primeiro Relatório de Desenvolvimento Mundial produzido pelo Banco – “a pobreza é, essencialmente um fenômeno rural” (BANCO MUNDIAL, 1978:48). Ali, a pobreza deveria ser combatida por projetos de desenvolvimento rural, planejamento familiar, maior oferta de educação e saúde básica, e também mediante a geração de empregos. Compreendia-se que a solução dependia do aumento da produtividade dos pobres⁴⁶, transferindo-se a responsabilidade do Estado para o indivíduo (FONSECA, 1998:43).

No Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1980 o Banco Mundial passa a adotar a diferenciação entre pobreza absoluta e pobreza relativa. O relatório descreve como pobreza absoluta, uma condição de vida tão caracterizada por desnutrição, analfabetismo e doenças, que estaria abaixo de qualquer definição de decência humana, e como pobreza relativa aquela relacionada a um nível de vida médio (BANCO MUNDIAL, 1980:32).

No mesmo documento o Banco sugere que a pobreza seja enfrentada através de quatro estratégias complementares: aumento do emprego, fornecimento de serviços públicos essenciais, redução das desigualdades de renda e riqueza e aumento da produtividade dos pobres.

No RDM de 1981, essa orientação se mantém, mas ganha força, no combate à pobreza, o papel da contenção do crescimento populacional - “combater a pobreza [...] é fundamental tanto por sua própria finalidade e porque diminui o crescimento

⁴⁶ O relatório sugere que: “In low income countries with annual income per person up to US\$250, poverty alleviation depends overwhelmingly on increasing agricultural productivity to raise the purchasing power of the small and marginal farmer and to create employment for the landless at higher wages.” (BANCO MUNDIAL, 1978:1)

populacional. Por outro lado, o acelerado crescimento populacional contribui para a pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1981:109, tradução da autora)⁴⁷.

Percebe-se que tanto a causa, como a solução da pobreza, restringia-se a eventos relacionados ao indivíduo – fertilidade e produtividade. Alterar os padrões de natalidade e os índices de produtividade eram as chaves para se reduzir o número de pessoas em situação de pobreza.

Apoiado no argumento de que uma maior oferta de emprego implicaria na redução da pobreza, o Banco sustenta iniciativas como o “EGS - Employment Guarantee Scheme”, de Maharashtra, Índia, e o Indonésia’s Impres Program, iniciativas que promoviam a oferta de empregos públicos rurais. Outras medidas incentivadas pelo Banco nos relatórios da década de 1980, eram a distribuição de subsídios rurais e de rações alimentares (BANCO MUNDIAL, 1982:85-86)

Quanto às taxas de natalidade, o Banco postula que pobreza e crescimento populacional se reforçam mutuamente, daí a necessidade de contenção da explosão demográfica como meio de se alcançar o desenvolvimento, destacando os efeitos do declínio da natalidade na redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1984:83,185).

Os RDMs da primeira metade dos anos 1980 trazem, de forma embrionária, no conteúdo das medidas contra a pobreza que sugerem, as características que marcarão as políticas sociais orientadas pelo Banco nas décadas seguintes, residualidade (como lê-se, acima: *fornecimento de serviços públicos “essenciais”*) e baixo custo. Nesse aspecto o RDM de 1981 chega a sugerir o compartilhamento de custos dos serviços com as comunidades locais (BANCO MUNDIAL, 1981:99-100).

No RDM “World Economic Recession and Prospects for Recovery and Management in Development” (Banco Mundial, 1983), a instituição começa a promover a estratégia da reforma do Estado, traduzida no documento na “busca de eficiência” - mais do que a procura da resposta tecnicamente ideal, um processo político que envolveria a alocação eficiente de recursos e a eficiência operacional (BANCO MUNDIAL, 1983:41-42).

⁴⁷ “...attacking poverty [...] is essential both for its own sake and because it slows down population growth. Conversely, rapid population growth contributes to poverty.” (BANCO MUNDIAL, 1981:109).

O documento sustenta que aprimorar o padrão de vida da população e combater a pobreza dependia fundamentalmente da eficiência na utilização de recursos materiais e humanos e de alterações no modo pelo qual as burocracias eram organizadas e geridas (BANCO MUNDIAL, 1983:115).

Progressivamente, a retórica vai se impregnando do ideário neoliberal que se fortalecia desde o final da década de 1970 e que já repercutia no modelo de política social incentivado pelo Banco Mundial – políticas residuais, focalizadas e com baixo impacto aos cofres públicos. O RDM de 1988 é bastante explícito com relação a isso. Quanto à focalização, salienta a necessidade de que subsídios sejam cuidadosamente dirigidos aos pobres (BANCO MUNDIAL, 1988:9). Com relação aos custos, diz o relatório:

Poor people cannot afford expensive services, and no developing country government can afford to provide expensive services to large numbers of people free of charge. **Therefore, programs that offer basic low cost services are most likely to be of greatest help to the poor.** Furthermore, such schemes are in a sense self-targeting, because higher income groups often seek higher standards of service. (BANCO MUNDIAL, 1988:118, grifo da autora)

Imersos na crise que atravessa os anos 1980, obedecendo à cartilha propagada pelo Banco Mundial, e reforçada nas condicionalidades e sanções inseridas nos acordos de empréstimo celebrados em profusão, os países optam pela contenção das despesas públicas e conseqüente diminuição de investimentos em políticas sociais, o que contribuiu para o agravamento dos efeitos da pobreza, levando ao que se chamou de “década perdida” (BANCO MUNDIAL, 1990:7; PIRES, 2006). Em 1990, observa-se uma grande diferença entre os desempenhos econômicos e sociais dos países. A década anterior, tivera final feliz para os países industrializados - crescimento de médio a alto, desemprego abaixo dos números do início da década, inflação controlada, comércio em expansão. Enquanto isso um bilhão de pessoas no mundo todo ainda vivia com menos de U\$ 370 por ano (BANCO MUNDIAL, 1990:1).

O aumento das desigualdades ocorria dentro dos países mais pobres, entre eles próprios e, mais intensamente, entre eles e os países desenvolvidos. Geograficamente, ressaltava-se a dicotomia entre o sul pobre e o norte rico. Segundo Mendes Pereira (2010:272) nesse cenário surge a necessidade de políticas compensatórias, que visem à contenção da recessão, o alívio dos custos

sociais do ajuste e garantissem sustentabilidade política às reformas. São criados fundos sociais na África, Ásia e América Latina, sustentados por empréstimos e assistência técnica do Banco, executados por ONGs, iniciativa privada, prefeituras ou consórcios de atores, e que, sob um *demand-driven approach*, promoviam ações focalizadas em grupos altamente vulneráveis aos impactos dos ajustes estruturais (MENDES PEREIRA, 2010: 273).

Em 1990 o Banco Mundial publica o RDM “Poverty”, que prevê uma estratégia de combate à pobreza a ser implementada em duas frentes: i) busca de um modelo de crescimento que empregue, de forma produtiva, o bem mais abundante entre os pobres – o trabalho; e ii) garantia de fornecimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, em destaque educação primária, saúde básica e planejamento familiar. Ambas as propostas já vinham sendo exploradas pela instituição em relatórios anteriores. A novidade, infere-se, vem a ser a sistematização em uma estratégia, e o fato de ambas atenderem à ideia de *workfare*, ou políticas de ativação, estando atreladas à noção de aumento da produtividade dos pobres como impulso para que saiam da pobreza.

A ideia relaciona-se com a concepção de pobreza expressa no relatório, como “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990:27). Responsabiliza o indivíduo pela privação em que se encontra (individualização do risco), depositando nele o encargo de sair daquela situação ainda que ela tenha sido provocada por fatores externos e para os quais não concorreu.

Salienta-se que não se trata mais de “indivíduos em situação de pobreza” ou “indivíduos em situação de vulnerabilidade social”, o discurso adotado volta-se à análise de um grupo de pessoas denominado “pobres”, em uma abordagem que naturaliza a pobreza e o pobre como um dado homogêneo da realidade, social e politicamente isolado (SPRANDEL, 2004:148).

No mesmo relatório o Banco Mundial estabelece, previamente, aquela que seria, dentro de sua proposta, a diferença entre “pobreza” e desigualdade, explicando que pobreza se refere ao padrão de vida absoluto de uma parcela da sociedade, enquanto a desigualdade considera o padrão de vida relativo, de um grupo em relação a outro. O Banco Mundial passa a adotar a noção de consumo corrente como forma de aferição da pobreza, noção esta que considera dois elementos, um ligado aos custos para um padrão nutricional mínimo, outro vinculado

ao custo de participação na vida de determinada sociedade, incluindo variáveis mais subjetivas. Devido à inviabilidade de se avaliar a pobreza utilizando dados inconstantes, o relatório adota duas cifras, U\$ 370 anuais como limite de pobreza, e U\$ 275, como limite de extrema pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990:28).

No mesmo ano de 1990, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, publica do primeiro *Human Development Report*, e apresenta, como forma de mensuração da pobreza, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Ao permitir a mensuração da pobreza em termos quantitativos, o índice passa a ser o principal referencial para focalização das políticas de enfrentamento da pobreza incentivadas pelo PNUD e também pelo Banco Mundial (FREITAS, 2005:19).

Mas pode-se apontar, como a grande novidade que o Banco Mundial apresenta no RDM de 1990, a incorporação de políticas de transferência monetária como mecanismo de combate à pobreza, associado às redes de segurança social. “As transferências podem constituir uma importante fonte de renda para certos pobres” (BANCO MUNDIAL, 1990:36).

O incentivo aos programas de transferência de dinheiro decorre não apenas dos resultados positivos que pode proporcionar no combate à pobreza, mas também do seu impacto – reduzido – nos gastos públicos. Esse impacto pode ser minimizado ainda mais se um eficiente sistema de identificação de destinatários garantir que as transferências serão direcionadas apenas aos realmente pobres:

"para as intervenções terem eficácia em termos de custos, é preciso que além de visarem a clientela alvo bem definidas, consigam atender bem as necessidades específicas dos pobres" (BANCO MUNDIAL, 1990:4)

"Seria ideal que a política do governo identificasse os pobres sem que isso gerasse custos, e direcionasse os benefícios unicamente para esses pobres." (BANCO MUNDIAL, 1990:97)

Percebe-se que perpassa o relatório, uma preocupação aguda com a estruturação de políticas de transferência monetária, destacando-se o apelo à focalização como método de otimização da relação custo-benefício e dos resultados numéricos desse tipo de política:

Criar benefícios tomando os pobres como alvo pode ser um bom meio de se conseguir mais eficácia em termos de custos. No caso de a despesa orçamentária ser delimitada, os programas que direcionam benefícios para os

pobres causariam mais impacto sobre a pobreza do que os programas universais. (BANCO MUNDIAL, 1990:97)

Consideremos agora a elaboração de um plano destinado a transferir renda para os pobres. Se o sucesso for medido unicamente pelo índice censitário, é claro que o dinheiro deve ir primeiro para aqueles que são menos pobres, pois, para determinada transferência, um número maior deles transporá o nível da pobreza. Pequenas transferências para os mais pobres da classe pobre não terão efeito algum sobre o recenseamento da pobreza. (BANCO MUNDIAL, 1990:29)

Essa era a fórmula: situar os pobres em um espectro numérico baseado em renda, oferecer-lhes um pacote de bens sociais primários mínimos (saúde básica e educação fundamental) como forma de investir no aprimoramento de seu “capital humano”, oportunizando o aumento de sua produtividade e, por intermédio do empreendimento individual de suas capacidades (individualização do risco), retirá-los da pobreza.

Mas esse cálculo exclui aqueles que, por contingências pessoais, sociais, econômicas ou culturais, mesmo dispondo dos meios oferecidos para incrementar suas habilidades pessoais e sair da pobreza, não conseguissem fazê-lo. Para esse grupo seriam então destinadas as transferências monetárias: “necessárias transferências para ajudar aqueles que não podem ser beneficiados de outra maneira, como pessoas muito pobres, ou doentes, ou idosas” (BANCO MUNDIAL, 1990:36).

No decorrer dos anos 1990, as conclusões consubstanciadas nos RDMs reverberam nos demais documentos produzidos pelo Banco. Repisando os valores celebrados em 1990, são mantidas as associações entre crescimento econômico e redução da pobreza, eficiência nos gastos sociais, focalização (BANCO MUNDIAL 1991:36,64,65,137, 1993:55). No *mundo da vida*⁴⁸, conforme se observará no capítulo dedicado aos resultados dessa pesquisa, o conteúdo das políticas de transferência monetária que passaram a ser implementadas a partir da década de 1990 na América Latina e Caribe passa a apresentar, em graus e amplitude diferentes, correlação com as concepções trazidas pelo RDM de 1990.

Quanto aos incentivos à diminuição do papel do Estado, permanecem, na esteira dos documentos da década de 1980, as referências à privatização (BANCO

⁴⁸ Conforme Habermas, o mundo da vida é aquele onde “os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos”.

MUNDIAL 1994:44), políticas *market-oriented* (BANCO MUNDIAL, 1995:iii) e políticas de ativação para o mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1995:47).

O relatório de 1996, “From Plan to Market” que prioriza a discussão em torno da inserção dos países em transição na economia de mercado, retoma o debate sobre a definição e a mensuração da pobreza e da desigualdade, afirmando que não há nenhuma definição científica e inequívoca de quem é e quem não é pobre (BANCO MUNDIAL, 1996:67). Embora citando novamente as transferências de renda como forma de redução da pobreza e admitindo seu caráter redistributivo, tal relatório traz sérias ressalvas a esse tipo de política, como o desincentivo ao trabalho, custos de financiamento e de administração, principalmente para seleção de destinatários (BANCO MUNDIAL, 1996:66). Mas deve-se ter em mente que o público-alvo desse relatório eram países que saíam de regimes socialistas, e, como tal, apresentavam amplos programas de transferência. Na tentativa de “vender” a esses países a visão da economia de mercado⁴⁹, cumpria apresentar as disfunções da universalização.

Prosseguindo com esse viés normativo, o relatório elenca o papel do Estado na organização de transferências para redistribuir renda, para manter a estabilidade política, para promover mercados de trabalho eficientes e para oferecer garantia contra importantes riscos em áreas em que o mercado privado não poderia agir (BANCO MUNDIAL, 1996:77). Do mesmo modo, traz um enquadramento das políticas de transferência monetária, ao elencar seus objetivos:

...the specific objectives of income transfers include insurance, protecting people against risks such as unemployment; income smoothing, allowing people to protect their living standards in old age by redistributing income from their younger years; and poverty relief ensuring at least a minimum standard of living. (BANCO MUNDIAL, 1996:78)

Essa concepção, que agrega as hipóteses em que as transferências são justificáveis, passa a integrar o modelo de políticas de transferência monetária propagado pelo Banco.

O relatório de 1997 sugere “repensar o Estado”, afirmando que seu papel no desenvolvimento econômico e social não é de provedor, “mas de parceiro,

⁴⁹ Curioso notar as referências do relatório à “educação socialista”. Sugere-se a leitura do item “Adapting education and training to the market economy”, p. 124.

catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997:iii). Esse papel é desempenhado através do estabelecimento de um regime legal sólido, ambiente político e macroeconômico estável, investimentos em serviços sociais básicos e infraestrutura, proteção aos vulneráveis e o meio-ambiente.

A ideia de “vulnerabilidade” é uma inovação desse relatório, diferindo da abordagem de pobreza utilizada nos anteriores. Situa o pobre em um espaço de fragilidade, desproteção e impotência, a quem deve se destinar assistência, ajuda, socorro. O risco da subjetividade do termo, que abarca significados fortemente sujeitos a julgamentos sociais é de, ao desqualificar o indivíduo, enfraquecer o tipo de recurso que se propõe como solução. Nesse sentido, Cerqueira (2009:197) pondera a existência de um “jogo sorrateiro, imaterial e valorativo que, em geral, remete à desqualificação e despotencialização da vida social como um todo”.

Em que pese a limitação que qualquer tentativa de definição da pobreza encerra, dada a multiplicidade de aspectos e esferas da vida que essa situação abarca e atinge, entende-se que a alteração na abordagem do Banco marca um retrocesso que repercute de forma negativa nas formas de enfrentamento da pobreza. Ao se tratar de vulnerabilidades, não se pensa em transferir direitos, mas em se conceder amparo. O primeiro emancipa, liberta; o segundo, subjuga, domina.

O relatório traz um quadro que sistematiza as conclusões do RDM de 1996 acerca das modalidades de intervenção para “proteger os vulneráveis” nos países em desenvolvimento. Cita: pensões, assistência familiar, assistência social (em dinheiro), subsídios alimentares, subsídios habitacionais, subsídios de energia, empregos públicos e concessão de crédito. Especialmente quanto às transferências de dinheiro, que interessam a esta pesquisa, o relatório observa que são limitados nos países em transição, raros na Ásia e inexistentes na América Latina e África. Sugere que esse tipo de política é mais adequado a países com baixos índices de pobreza.

Discorda-se com relação à inexistência desse tipo de política na América Latina à época do relatório (entendimento que é mantido no RDM seguinte), conforme os resultados da presente pesquisa demonstrarão. Quanto à sua inadequação a países com altos índices de pobreza, os dados disponíveis sobre os efeitos das transferências monetárias, bem como a vasta literatura sobre CCTs existente, atestam que, de fato, os efeitos das CCTs na redução da pobreza são

limitados (conforme discutido no capítulo anterior), mas seus impactos na melhoria das condições de vida dos usuários são significativos.

Reiterando o entendimento que já fora consagrado no relatório de 1996, os relatórios de 1997 e de 1998 insistem que o problema crucial dos programas de transferência de dinheiro, que cria obstáculos à sua utilização principalmente em larga escala e em países mais pobres, é a dificuldade de identificação dos destinatários (leia-se, focalização). Preocupado com o risco de programas que possam atingir além dos “mais pobres entre os pobres” (*spillover*), o Banco, ainda que sugira esse tipo de intervenção, desaconselha sua utilização justamente para os países com os maiores índices de pobreza (BANCO MUNDIAL, 1998:127).

Salienta-se que até aqui, todos os relatórios da década de 1990 trataram, em menor ou maior escala, mas com prioridade, da necessidade de reforma do Estado através da estabilidade macroeconômica, privatizações, descentralização, eficiência, corte de gastos. O discurso sobre a pobreza e seu enfrentamento aparece com destaque variável e com uma função compensatória, que acomodasse os pobres em algum lugar dentro do projeto político que se pretendia disseminar. O Banco condensava uma crítica veemente ao Estado de Bem-Estar, ao comunismo e ao populismo latino-americano, à defesa acirrada da eficiência, do livre comércio, do neo-institucionalismo⁵⁰, transformando o discurso acadêmico em um conjunto de propostas exequíveis (COELHO, 2012:188).

No RDM 2000/2001, retoma-se o tema pobreza, computando-se a experiência da década de 1990 e traçando-se uma nova estratégia para a década seguinte. O documento traz o resultado de um estudo – “Voices of the Poor”, que apresenta observações, anseios e demandas da população pobre, após entrevistas com 60.000 indivíduos em 60 países. As impressões levantadas nessa pesquisa são utilizadas como fio condutor do relatório.

Incorporando as teorias de Amartya Sen, laureado com o Prêmio Nobel de Economia de 1998, o relatório incorpora uma visão multidimensional de pobreza: “a pobreza é o resultado de processos econômicos, políticos e sociais que interagem

⁵⁰ Nesse aspecto o World Development Report 1999/2000 “Entering the 21st Century” é didático e categórico: “This report follows the notion of institutions introduced in the new institutional economics, in which institutions are viewed as rules.” (BANCO MUNDIAL, 1999/2000:34)

uns com os outros e frequentemente se reforçam mutuamente de modo a exacerbar a privação em que as pessoas pobres vivem” (BANCO MUNDIAL 2000/2001:iii, tradução da autora)⁵¹.

O documento expõe o entendimento de que a pobreza vai além de insuficiência de renda ou de desenvolvimento, significando também vulnerabilidade, exposição ao risco, “falta de voz, poder e representação”, um fenômeno cuja solução, complexa, deve considerar fatores de ordem social e cultural (idem, p. 12). Absorve-se a lição de Sen, na obra “Desenvolvimento como Liberdade” (1999) de que a privação restringe as capacidades inerentes à pessoa (liberdades substantivas) de desfrutar a vida que ela prefere. A teoria de Sen, por sua vez, ecoa Rawls e sua “justiça como equidade”, uma concepção política de justiça a ser aplicada como “estrutura básica de uma democracia constitucional moderna”, estrutura essa que contém “as principais instituições políticas, sociais e econômicas dessa sociedade, e o modo pela qual elas se combinam num sistema de cooperação social” (RAWLS, 1992:27).

Mendonça (2012:67) propõe que na teoria de Rawls (1971) o conceito de equidade suplanta o conceito de igualdade, ao priorizar o estabelecimento de condições de concorrência em abstrato, mesmo que, concretamente, prevaleçam situações flagrantemente desiguais entre os indivíduos que concorrem. Destaca o autor que:

Os bens sociais primários, por serem distribuídos como meio para os indivíduos alcançarem determinada posição específica em relação às condições iniciais, não asseguram uma dinâmica própria e duradoura de mudança das próprias bases do regime de acumulação e, portanto, em termos gerais, de alteração das razões que promoveram inicialmente a desigualdade. (MENDONÇA, 2012:67)

Dentro dessa ótica, não se discute ampliar a estrutura básica a fim de combater desigualdades que se sustentem mesmo após a distribuição da equidade mínima, pois, nesse caso, se estaria propondo a ruptura do pacto inicial.

A abordagem das capacidades, quando conjugada a uma proposta de programa político para enfrentamento da pobreza, transfere o ônus da superação do

⁵¹ “Poverty is the result of economic, political, and social processes that interact with each other and frequently reinforce each other in ways that exacerbate the deprivation in which poor people live” (BANCO MUNDIAL 2000/2001:iii).

problema ao indivíduo pobre. Oferta-se um conjunto mínimo de bens sociais (tomando como referencial um padrão de igualdade formal), para que o indivíduo, de acordo com suas capacidades, supere a condição de pobreza em que se encontra. Nesse cenário, o indivíduo é plenamente responsável por sua condição.

Assim, quanto à base teórica do relatório, à parte a relevância da obra de Rawls para a filosofia política, bem como os méritos do *capability approach* proposto por Sen, apropriar-se desses constructos parece ter sido uma estratégia perspicaz do Banco para legitimar a concepção de residualidade das políticas sociais por ele incentivadas e sustentar a noção de individualização, ao situar a satisfação das necessidades básicas no âmbito da realização das capacidades do indivíduo.

Do mesmo modo, a inclusão de impressões e aspirações de indivíduos pobres do mundo todo não implica em modificação da abordagem que o Banco oferece ao tema pobreza. Ou seja, ainda que o RDM de 2000/2001 apresente um tratamento mais sofisticado do tema pobreza, legitimando pelo discurso acadêmico e pelas *vozes dos pobres*, permanecem as mesmas fragilidades e incompletudes que o relatório sobre a pobreza de 1990 e seus sucessores já apresentavam, ao desconsiderar a posição sistêmica da pobreza como consequência de um modo de produção excludente, e situá-la na esfera das limitações pessoais do indivíduo pobre.

Entendendo que a pobreza decorre da falta de recursos materiais (renda, educação, saúde), da falta de poder (pobreza institucional) e da vulnerabilidade (contingencial), o RDM 2000/2001 sugere uma estratégia tripartite de enfrentamento: promoção de oportunidades, incentivo à autonomia e ampliação da segurança. Essa estratégia contém a orientação já consagrada anteriormente nos demais relatórios – aumentar a produtividade dos indivíduos pobres e, para aqueles, que mesmo após o acesso a níveis basilares de trabalho, educação e saúde, fracassarem na tentativa de sair da pobreza, oferecer soluções residuais e focalizadas.

O RDM 2000/2001 fala mais detalhadamente de políticas de transferência de renda. Cita programas de transferência de dinheiro para mulheres e idosos na Jordânia e na África do Sul, fala também do “Hunger Eradication and Poverty Reduction Program” do Vietnã, e do “Progresá” do México. O destaque dado a esse último programa, decorre de sua adequação à ideia de aumento do capital

humano, fortemente postulada pelo Banco: “sua meta é reduzir a pobreza atual e aumentar o investimento em capital humano, rompendo a transmissão da pobreza de uma geração a outra”. (BANCO MUNDIAL, 2000/2001a:86).

O relatório permanece sendo emblemático com relação à focalização: “pagamentos diretos ou subsídios são adequados se for possível limitar os benefícios apenas para os pobres.” (BANCO MUNDIAL, 2000/2001a:87).

As transferências monetárias são apresentadas como mecanismo formal de manejo de risco, fornecido pelo setor público. O Banco apresenta uma tipologia de riscos, com propostas diferenciadas de administração, incluindo as transferências de dinheiro como meio de enfrentamento de choques, ao lado da assistência social, frentes de trabalho, subsídios e fundos sociais (BANCO MUNDIAL, 2000/2001a:145), ressaltando seu papel principalmente nos casos em que está relacionada ao aprimoramento do capital humano (citando como exemplo o programa Progres, do México, e o Bolsa Escola, do Brasil) e desde que inseridas dentro de uma rede maior de segurança social (*social safety net*) que inclua programas de emprego público, bolsas de estudo para crianças pobres, subsídios e transferências alimentares, fundos sociais e isenção de taxas para serviços essenciais (BANCO MUNDIAL, 2000/2001:170).

Apesar da manutenção das orientações centrais do Banco, o relatório de 2000/2001 é inovador em relação aos demais, por dedicar-se a temas antes desconsiderados, como participação popular e empoderamento, destacando a importância do empoderamento da mulher no combate à pobreza e a necessidade de ações afirmativas contra qualquer forma de discriminação e exclusão social.

Analisados em conjunto, os RDMs das décadas de 1980 e 1990 demonstram que o Banco alia a ênfase ao fortalecimento do mercado ao reforço das instituições. A soma dessas duas forças, orientadas pelo projeto intelectual promovido pelo Banco, reforça a instituição como uma das mais influentes dentro da dinâmica do sistema internacional. O Banco Mundial, por meios financeiros e ideológicos, e sob a relativa imparcialidade que o status de organização multilateral lhe confere, promove a difusão de um discurso hegemônico, proveniente das nações centrais, de uma forma mais sutil - mas não menos incisiva, sem provocar os constrangimentos que as relações diretas entre os estados podem suscitar.

Os relatórios produzidos a partir de 2002, mantêm a tônica do relatório de 2000/2001 quanto à concepção de pobreza e os meios de enfrentá-la. Ganha relevância o papel das transferências monetárias, pelo significado desses programas na complementação de renda e na formação de capital humano (BANCO MUNDIAL, 2005:179), na diminuição da pobreza rural, (BANCO MUNDIAL, 2008:82), na recuperação de vítimas da guerra civil e de infratores (BANCO MUNDIAL, 2010: 127,162), no incremento do acesso feminino à educação (BANCO MUNDIAL, 2012:xxiii) e no manejo do risco (BANCO MUNDIAL, 2014:52).

Esses relatórios debruçam-se repetidas vezes na análise de políticas de transferência monetária específicas, com destaque ao programa mexicano “Progres/Oportunidades” e ao programa brasileiro “Bolsa Família”. Tais programas são apontados, no RDM de 2010 “among the best innovations in social policy in decades” (BANCO MUNDIAL, 2010:61).

O RDM mais recente publicado, “Mind, society and Behaviour” (BANCO MUNDIAL:2015), inova ao incorporar à análise da pobreza, o componente comportamental: “a pobreza não é só a deficiência de recursos materiais, mas também um contexto em que decisões são tomadas. Ela pode impor um fardo cognitivo nos indivíduos que torna especialmente difícil pensar deliberadamente” (BANCO MUNDIAL, 2015:13, tradução da autora)⁵².

O relatório sugere, apoiado em pesquisas psicológicas e antropológicas, que a pobreza produz um modelo mental através do qual o pobre vê a si mesmo e às suas oportunidades, e que compromete até mesmo sua capacidade de imaginar uma vida melhor. Como solução, afirma que intervenções e políticas desenhadas para alterar esse modelo mental podem fazer com que o indivíduo pobre reconheça seu potencial e aumente seu desempenho escolar, participação no mercado de trabalho e inserção em programas contra a pobreza.

⁵² “Poverty is not only a deficit in material resources but also a context in which decisions are made. It can impose a cognitive burden on individuals that makes it especially difficult for them to think deliberatively” (BANCO MUNDIAL, 2015:13).

O documento destaca a necessidade de alteração dos modelos mentais de pobreza também dos *policy makers* e da *development community*, porque, segundo estudo que embasa o relatório:

This finding suggests that development professionals may assume that poor individuals may be less autonomous, less responsible, less hopeful, and less knowledgeable than they in fact are. Beliefs like these about the context of poverty shape policy choices. It is important to check mental models of poverty against reality (BANCO MUNDIAL, 2015:18).

Não deixa de ser uma abordagem inovadora e uma preocupação válida, caso legítima. Cumpre aguardar os desdobramentos dessa nova concepção, principalmente quanto às alternativas que serão propostas, pois as soluções apresentadas no relatório, que incluem a utilização de “mensagens motivadoras” e “presentes não monetários” (BANCO MUNDIAL 2015b:14), parecem ser exageradamente sutis para que gerem impactos relevantes no enfrentamento da pobreza.

Avaliado o conjunto dos RDMs publicados desde o número inaugural, em 1978, até o mais recente, de 2015, no que se refere à sua atuação no enfrentamento da pobreza, infere-se se tratar de uma preocupação secundária, a tangenciar o objetivo central do Banco que, em um primeiro momento restringir-se-ia ao fortalecimento do mercado, e depois passaria a abarcar a necessidade de fortalecimento das instituições.

Para o Banco Mundial, conforme Lo Vuolo *et al.* (1999:109) “a pobreza não é um problema distributivo, mas principalmente um (problema) de melhor utilização dos recursos produtivos”. Não se aceita um pobre que não possa trabalhar, exceto por uma incapacidade pessoal ou alguma excepcionalidade – somente nestes casos se admitem intervenções, desde que focalizadas e específicas. Assim, as políticas sociais submetem-se ao “paradigma econômico”, sendo consideradas “políticas de segunda geração” e subordinando o êxito no combate à pobreza ao alcance de um objetivo anterior, mais relevante – o crescimento econômico.

Da análise empreendida conclui-se que, embora o discurso, sempre baseado em números alarmantes, afirme que a pobreza deve ser combatida, as soluções propostas demonstram que a pobreza deve ser administrada, apontando-se basicamente dois caminhos para sua gestão: a) inclusão do indivíduo pobre na economia de mercado, seja pelo aumento da produtividade ou do potencial de

consumo, b) políticas residuais e focalizadas para aqueles que, por contingências pessoais ou situacionais, não conseguem sair da pobreza através do emprego de suas próprias capacidades.

Qualquer dos casos não compreende a superação absoluta da pobreza, mas a inserção precária no mercado de consumo ou de trabalho, ou a mera subsistência, pois a gestão da pobreza visa a permitir que o indivíduo transponha determinada linha da pobreza, mas não necessariamente que suplante as dimensões de sua privação.

Isto posto, compreende-se o papel do Banco Mundial como portador de um discurso que é hegemônico, que se dirige do centro para a periferia, que é guiado pelo capital. Mas, considerando a eficácia da ação do Banco Mundial nas décadas de 1980 e 1990, na promoção da reforma do Estado e no direcionamento dos países pobres rumo à economia de mercado, seu poder de persuasão – financeiro ou ideológico – poderia ser utilizado no enfrentamento da pobreza de modo mais profícuo.

A intenção desse capítulo foi encadear as teorias que tentam explicar a “sociedade global” e uma das principais consequências que essa sociedade produz – a existência de uma multiplicidade de instâncias decisórias, ora concorrentes, ora complementares. Isso criou um ambiente favorável à disseminação de ideias, em uma dinâmica em que as organizações internacionais desempenham papel importante.

As teorias sobre difusão e transferência de políticas públicas podem explicar esse fenômeno, e o processo de espraiamento de políticas de transferência monetária do tipo CCT na América Latina e Caribe, pode exemplificá-lo.

No capítulo seguinte serão apresentados os recursos metodológicos e os resultados alcançados na pesquisa empírica realizada nesta dissertação, na qual foram analisados os RDMs desde o número inicial, em 1978, até o mais recente, em 2015, bem como o conteúdo das políticas do tipo CCT implementadas na América Latina e Caribe no mesmo período, a fim de se identificar pontos de convergência entre as prescrições expedidas pelo Banco Mundial em seus relatórios, e os arranjos daquelas políticas.

4 ENTRE O GLOBAL E O LOCAL: O ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS DO TIPO CCT NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Após o resgate dos referenciais teóricos mobilizados na elaboração desta dissertação, e tendo sido iniciada no capítulo anterior uma aproximação ao objeto de estudo – os relatórios do Banco Mundial, passa-se à exposição e análise dos resultados obtidos.

Inicialmente relata-se a metodologia utilizada e descreve-se os documentos analisados nos dois eixos orientadores desta pesquisa – os RDMs, no eixo das prescrições e diretrizes do Banco Mundial, e o conteúdo das políticas CCT, no âmbito do estudo sobre tais políticas.

Conclui-se com a apresentação gráfica dos resultados e a análise dos mesmos, guiando-se pelos objetivos geral e específicos assumidos no capítulo introdutório do presente documento.

4.1 METODOLOGIA E RESULTADOS PRELIMINARES

O desenho metodológico da pesquisa inclui o estabelecimento de uma linha temporal, que se inicia com a publicação do primeiro RDM do Banco Mundial, e prolonga-se até o RDM mais recente, em 2015. Paralelamente, são analisadas as políticas do tipo CCT implementadas na América Latina e Caribe neste interstício.

Com base nos dados construídos⁵³, e sob orientação do referencial teórico, busca-se identificar correlações entre o conteúdo dos documentos internacionais e as políticas implementadas naquele recorte temporal. Admite-se que traçar uma correlação temporal entre eventos heterogêneos, ainda que haja pertinência temática entre eles, é um procedimento metodológico arriscado. No entanto a opção se justifica pois pretende-se estabelecer uma análise estrutural, norteadas por um elemento comum entre os eventos – o discurso sobre a erradicação da pobreza -

⁵³ Na coleta de dados participaram Andrey Felipe Custódio (Pibic Jr, aluno de ensino médio), Paloma Govaski, Ingrid Portugal, Aline Neves, Aline Ornelas, Diana Moreira, Raíza Silva e Tatiane Moraes, alunas do curso de graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, sob orientação da Prof^a Dr^a Samira Kauchakje.

que aparece em uma dimensão teórica nos documentos provenientes do Banco Mundial, e em uma dimensão prática, nas políticas de enfrentamento analisadas.

Por análise estrutural, entende-se também um procedimento que considere as implicações contextuais nos elementos analisados, de modo a justificar a aproximação de temas que, *per se*, permaneceriam dissociados. Assim, compreender, ainda que em linhas gerais, o ambiente histórico e cultural em que se deu a produção do discurso sobre a pobreza – no campo teórico e no campo das políticas diminui a fragilidade da análise e o risco de conclusões simplificadas e ingênuas. Nesse sentido, diz Bordieu:

Se a “imigração de ideias”, como diz Marx, raramente se faz sem dano, é porque ela separa as produções culturais do sistema de referências teóricas em relação às quais as ideias se definiram [...] Por isso, as situações de “imigração” impõem com uma força especial que se torne visível o horizonte de referência o qual, nas situações correntes, pode permanecer em estado implícito. (BORDIEU, 1989:7)

A presente pesquisa é descritiva, considerando a conceituação de Gil (2002), de que descritivas são as pesquisas que se propõe a estabelecer relações entre determinadas variáveis (no caso, global-local). Busca-se analisar o fenômeno estudado dentro do contexto econômico, social e cultural em que se desenvolve (GIL, 2002). A pesquisa é também qualitativa, conforme proposto por Marconi e Lakatos (2011), coletando-se dados para elaboração de uma ‘teoria de base’, com conceitos, princípios e significados próprios. De forma instrumental e complementar à análise qualitativa, serão utilizados no decorrer da pesquisa elementos quantitativos.

Trata-se de uma pesquisa documental, buscando-se captar, nos RDM e no conteúdo das políticas do tipo CCT mobilizados, o processo de formação das ideias e concepções referentes às variáveis analisadas.

A análise dos dados será feita com sugestões da análise de conteúdo. Busca-se conferir objetividade a um elemento cuja avaliação tende a sofrer influência do avaliador – o texto (ROCHA e DEUSDARA, 2005). Essa opção é igualmente um facilitador da categorização das informações contidas nos documentos analisados. Vale-se da análise de conteúdo pois é um instrumento para a busca de um “sentido estável”, que aproxime o leitor daquilo que o locutor tencionou expressar ao produzir o texto (ROCHA E DEUSDARA, 2005).

A análise de conteúdo relaciona e valora a frequência de inserção de determinados temas, palavras ou ideias em um texto, buscando extrair símbolos, significados e interpretações que revelem a intenção do autor (SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009:11). Foram observadas as etapas de análise, conforme Bardin (1977), iniciando-se com a pré-análise, na qual foram definidos critérios de individualização dos dados relevantes à pesquisa, após, os dados foram agrupados e organizados de acordo com os propósitos da pesquisa, e por último foi feita a avaliação dos resultados sob orientação do referencial teórico.

Desta forma, o conteúdo dos RDMs e das políticas CCT foi disposto em quadros, nos quais transcreveu-se os elementos essenciais ao reconhecimento das concepções que o Banco Mundial manifesta, bem como os preceitos e diretivas neles contidos; e igualmente extraiu-se os valores e ideias inseridos nas políticas de enfrentamento da pobreza, que vão além de seu conteúdo normativo. As informações foram agrupadas de acordo com categorias estabelecidas, com a finalidade de sistematização dos dados, buscando construir conjuntos lógicos de análise que permitam a comparação entre os dois grupos de documentos heterogêneos que norteiam a presente pesquisa. Esse processo ocorreu de forma concatenada, após a categorização inicial realizou-se um aprofundamento das informações obtidas em busca de ângulos de análise, estabelecendo-se associações e combinações, separando e organizando os dados em busca de elementos emergentes dentro de uma relação lógica (LUDKE e ANDRÉ, 1986).

Realizou-se o procedimento descrito por Moraes (2003:191) como “tempestade de luz”, que consiste na i) “desmontagem do texto”, para “atingir unidades constituintes e enunciados referentes aos fenômenos estudados”, ii) “estabelecimento de relações”, reunião dos elementos unitários em grupos, e iii) “captação do novo emergente”, com o surgimento de uma nova compreensão emergente das etapas anteriores. Desse processo de construção de uma compreensão derivada dos documentos analisados, criam-se:

as condições de formação dessa tempestade em que, emergindo do meio caótico e desordenado, formam-se *flashes* fugazes de raios de luz iluminando os fenômenos investigados, que possibilitam, por meio de um esforço de comunicação intenso, expressar novas compreensões atingidas ao longo da análise. (MORAES, 2003:192)

Quanto à categorização, utilizou-se do recurso indutivo, construindo-se “categorias emergentes”, após um processo de “impregnação” nas informações do texto, de acordo com os objetos de pesquisa, e buscando-se manter a fidelidade contextual (MORAES, 2003:196). As categorias mobilizadas visaram à viabilização do estudo comparativo entre as espécies de documentos analisados.

A seguir são descritos os documentos analisados e os procedimentos de análise.

4.1.1 Documentos analisados

Com relação aos documentos utilizados, cabem algumas considerações acerca do contexto de sua produção e sua autoria. Quanto ao contexto, buscou-se uma contextualização histórica a fim de se alcançar, o quanto possível, as motivações circunstanciais de elaboração daquele relatório, ou da criação daquela política. Com relação à autoria dos relatórios do Banco Mundial, cada um deles é redigido por uma equipe de profissionais que é nominada no início do volume. No entanto os relatórios objeto de análise (RDMs), ao contrário de outras publicações do Banco, não trazem ressalva de autoria, pelo que, considerou-se seu conteúdo como refletindo as opiniões da instituição, e por isso, atribuiu-se ao Banco Mundial a autoria dos mesmos. Quanto aos documentos de políticas, utilizou-se somente documentos⁵⁴ oficiais dos governos (informa-se quando o dado provém de outras fontes), assim a autoria foi atribuída ao governo do país analisado.

4.1.1.1 Quanto ao Banco Mundial

Trata-se de uma pesquisa documental, que tem como fontes os RDMs publicados pelo Banco Mundial desde 1978 até 2015, englobando um total de trinta e sete documentos (relacionados no Anexo 1), extraídos da página eletrônica Open Knowledge Repository (OKR), disponíveis em <<https://openknowledge.worldbank.org>>.

⁵⁴ Inclusive publicações e conteúdos de páginas eletrônicas.

Quanto ao conteúdo dos relatórios, estão sendo observados os seguintes dados: a) tema; b) ano de publicação; c) concepção de pobreza (valores e definições que demonstrem o posicionamento do Banco Mundial na abordagem do tema pobreza em cada documento analisado, bem como critérios de classificação da pobreza utilizados); d) políticas de enfrentamento (direto e indireto) à pobreza sugeridas no documento; e) responsáveis pela política. A compreensão dos procedimentos de análise dos RDM está detalhada no Quadro 3.

Quadro 3 – Procedimentos metodológicos de análise dos RDMs

CATEGORIA	OBJETIVO	PROCEDI- MENTO	OBJETIVO	REFERENCIAL
CONCEPÇÃO DE POBREZA	Identificar a concepção de pobreza contida nos textos dos RDMs, priorizando definições simbólicas e inovadoras e desprezando-se os períodos em que não houve alteração na concepção adotada.	Unitarização das concepções identificadas e estabelecimento de uma relação cronológica através do mecanismo da linha do tempo	Identificar permanências e rupturas nas definições de pobreza adotadas pelo Banco Mundial, e conteúdos valorativos norteadores das políticas sugeridas pela instituição.	Identificação direta de acordo com o conteúdo do relatório. Moraes (2003)
POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DIRETO À POBREZA	Identificar indicações, sugestões, prescrições, diretivas, tipos e conteúdos de políticas elencadas pelo BM como medidas de enfrentamento direto da pobreza.	Unitarização, listagem e agrupamento em conjuntos homogêneos. Organização por grupos de acordo com as ondas de adoção de CCTs.	Verificar a ocorrência de modelagem internacional de políticas públicas.	Skocpol e Amenta (1986) Cobo (2012) Draibe (2006) Kauchakje (2012, 2013)
POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO INDIRETO À POBREZA	Identificar indicações, sugestões, prescrições, diretivas, tipos e conteúdos de políticas elencadas pelo BM como medidas de enfrentamento indireto da	Unitarização, listagem e agrupamento das políticas em conjuntos homogêneos. Organização por grupos de acordo com as ondas de adoção de CCTs.	Verificar a ocorrência de modelagem internacional de políticas públicas.	Skocpol e Amenta (1986) Cobo (2012) Draibe (2006) Fagnani (2003)

	pobreza.			
REFORMA DO ESTADO	Identificar prescrições acerca da necessidade de reforma do Estado, medida reiteradamente citada pelo Banco como um instrumento que influencia no enfrentamento da pobreza.	Unitarização, listagem e agrupamento em conjuntos homogêneos. Organização por grupos de acordo com as ondas de adoção de CCTs.	Verificar a ocorrência de modelagem internacional de políticas públicas.	Bresser-Pereira (2006) Beluzzo (2006)

Elaboração da autora.

A partir da coleta dessas informações foi elaborada uma linha do tempo com as concepções de pobreza contidas nos RDMs analisados (Figura 3), e um quadro contendo as principais medidas, ações e políticas sugeridas pelo Banco Mundial em todo o período analisado (Quadro 5), divididas por períodos de acordo com o que o Banco considerou como “ondas” de adoção de CCTs (Figura 2). Procedimento similar foi utilizado na análise das políticas CCT objeto de estudo, conforme a seguir descrito.

4.1.1.2 Quanto às CCTs:

Para análise das políticas do tipo CCT implementadas na América Latina e Caribe no período considerado (1978 a 2015), utilizou-se os documentos expedidos pelos governos adotantes desse tipo de política (documentos oficiais de divulgação, planos e legislação de políticas de erradicação da pobreza), Constituições Federais (capítulos referentes às políticas sociais com foco na pobreza, quando aplicável)⁵⁵. No entanto, como se observará na análise dos resultados, nem todas as políticas verificadas dispõem de base legal, o que determinou que fossem feitas buscas em outras bases de dados públicas, recorrendo-se, pela abrangência e profundidade do conteúdo à “Base de dados de programas de proteção social não contributiva da

⁵⁵ Não é objetivo desse trabalho, analisar o processo constituinte ou o processo legislativo que levam à adoção de uma política. Volta-se ao papel do Banco Mundial na indução de políticas, dinâmica que interfere em um recorte temporal específico, que é a formulação do entendimento acerca de determinada política pública.

América Latina e Caribe” da CEPAL, disponível na página eletrônica <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>.

À semelhança do que foi feito com os RDMs do Banco Mundial, foi elaborado um quadro com as políticas identificadas, contendo as seguintes informações: a) país adotante, b) nome da política; c) período de vigência; d) ênfase da política; e) existência de base legal; f) cobertura; g) público alvo; h) método de focalização; i) duração; j) tipo de condicionalidade. A identificação dessas categorias se deu conforme o quadro abaixo (Quadro 4).

Quadro 4 – Procedimentos metodológicos de análise das CCTs

CATEGORIA	DEFINIÇÃO	PARÂMETRO	CONCEPÇÃO DA POLÍTICA	REFERENCIAL
ÊNFASE	Perfil identificador da CCT, considerando concepções e valores que confirmam à política o caráter de direito ou assistência.	Política como mecanismo de inclusão, garantia, promoção, empoderamento, direito.	Direito	Kauchakje (2012)
		Política como mecanismo de proteção, alívio, assistência, complementação, compensação, resposta de emergência, amparo à vulnerabilidade.	Assistência	
BASE LEGAL	Existência de espécie normativa que tutele a política.	Existência	Sim	Moraes (2013)
		Inexistência	Não	
COMPETÊNCIA	Identificar, de acordo com o conteúdo da política, a titularidade da prestação, com relação à coordenação, execução e financiamento.	Enquadramento dos responsáveis pela coordenação, execução e financiamento da política.	P - competência pública Pr - competência privada IFI - instituição financeira internacional SC – soc. civil CI - comunidade internacional I – Igreja	Identificação direta de acordo com a informação da política.
COBERTURA	Identificar os destinatários da política e o método de	Público-alvo: características que identifiquem os destinatários da	F – família I – indivíduo FE – faixa etária CP – condição	Identificação direta de acordo com a

	focalização utilizado para seleção de destinatários e usuários.	transferência.	pessoal	informação da política. Cobo (2012)
		Método de focalização: mecanismos ou técnicas utilizadas para seleção dos usuários.	AF – auto-focalizada C – categórica FC – filiação comunitária G – geográfica MT – <i>means test</i> PMT – <i>proxy means test</i>	
PRAZO	Identificar existência de prazo máximo para transferência.	Sem limite de permanência	PI – prazo indeterminado	
		Com limite de permanência	PD – prazo determinado	
TIPO DE CONDICIONALIDADE	Identificar as modalidades de contraprestações exigidas para manutenção da filiação à política.	As condicionalidades foram agrupadas por categorias de acordo com a ação exigida por parte do usuário da política.	A – acompanhamento psicossocial C – capacitação D – atualização de dados E – educação I – emitir documento de identificação N – nutrição RE – rendimento escolar TA – assinatura de termo de aceite T – trabalho	Identificação direta de acordo com a informação da política.

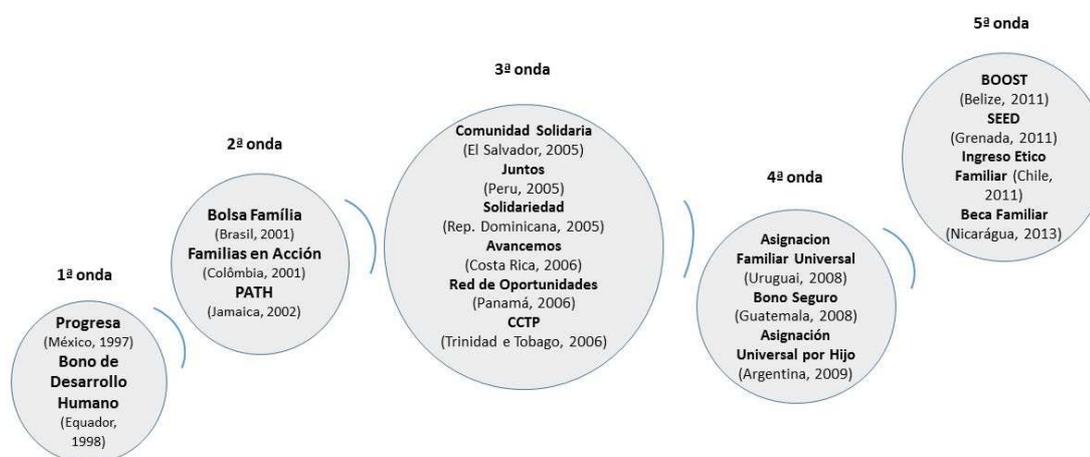
Elaboração da autora.

Com base nestes procedimentos metodológicos foi elaborado o Quadro 6 que integra o item “resultados”, a seguir apresentado.

4.2 RESULTADOS

Os relatórios analisados foram divididos em grupos, tendo como referencial as “ondas” de adoção de CCTs na América Latina e Caribe (ver Figura 2), à exceção do primeiro grupo de relatórios, que abarca período anterior ao lançamento da primeira CCT identificada (programa PRAF de Honduras, em 1990).

Figura 2 – Ondas de adoção de CCTs na ALC



Fonte: Banco Mundial (2013). Elaboração da Autora.

Conforme esclarecido anteriormente, foi feita uma seleção das principais concepções de pobreza expedidas pelo Banco Mundial (Figura 3) e foram relacionadas as políticas de enfrentamento direto e indireto da pobreza, bem como as ações e medidas sugeridas pelo Banco com relação à necessidade de reforma do Estado como uma das alternativas para se alcançar impactos positivos na diminuição da pobreza e na promoção da igualdade (Quadro 5).

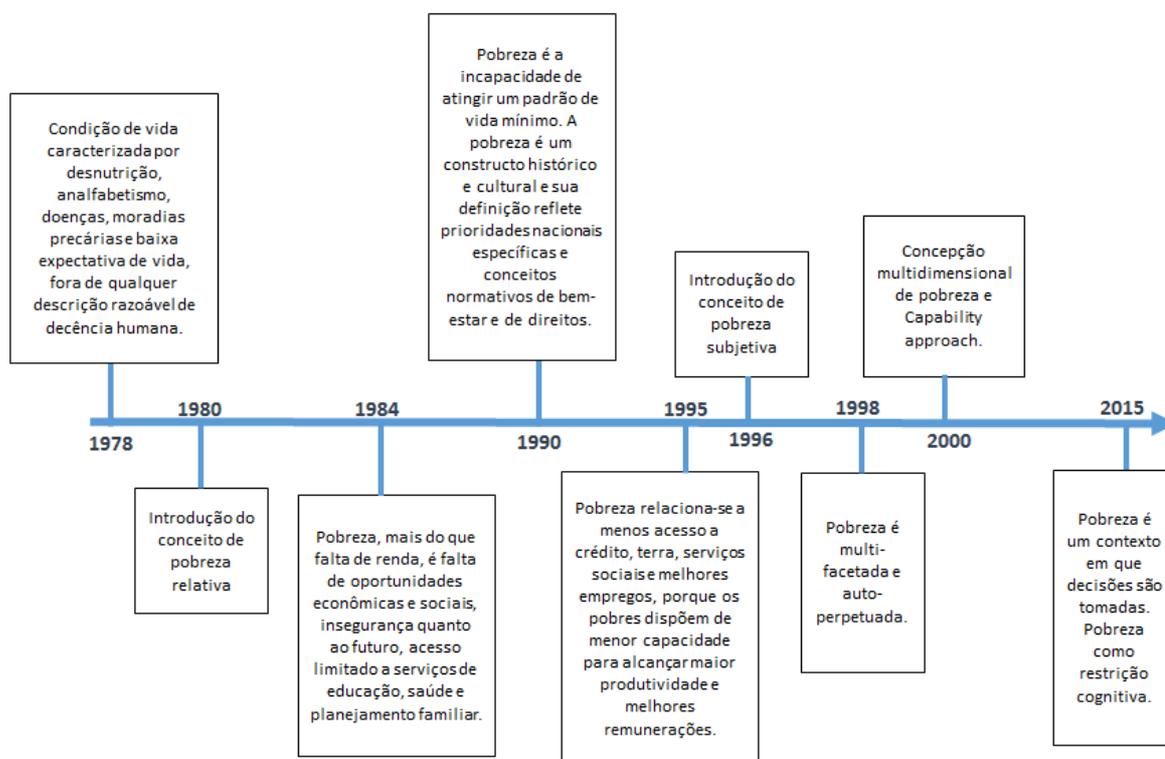
Do conteúdo dos relatórios emergem conceitos e concepções, normas e valores que perpassam e orientam tanto a atuação do Banco, como as ações que ele pretende induzir através de sua dimensão persuasiva. Com relação às concepções de pobreza difundidas pelo Banco, captá-las é de fundamental importância, pois o discurso do Banco denota não apenas um viés descritivo do fenômeno pobreza, mas igualmente uma aceção constitutiva, que *inventa o pobre* e estabelece *um lugar para seu confinamento* (CERQUEIRA, 2009:197)

Conforme observa-se na Figura 3, no primeiro RDM publicado, em 1978, a pobreza era descrita como uma “condição de vida” marcada por diversas mazelas materiais: desnutrição, analfabetismo, doenças. Associa-se a pobreza a uma condição degradante, “distante de qualquer descrição razoável de decência humana”, percebendo-se o pobre como um ser apático, aprisionado em uma vida permeada por precariedades. A ideia de “condição” sugere imutabilidade, como se a

pobreza decorresse de uma fatalidade ou situação contra a qual não há recurso, um fato paralelo, de criação e manutenção espontânea, considerando-a “de forma quase naturalizada, como um dado da realidade, antigo no tempo e generalizado geograficamente” (CERQUEIRA, 2009:200).

A concepção de pobreza trazida pelo RDM 1984 mantém a naturalização da pobreza e uma visão sombria do fenômeno, mas insere um olhar mais objetivo, ao tratar da falta de oportunidades e do baixo acesso a serviços públicos, situações que podem suscitar intervenções práticas de superação. Mas o indivíduo pobre permanece sendo conceituado de acordo com o que Leite (2008:75) chamou de “imagem em negativo” da pobreza, através da identificação de suas carências, e não de suas potencialidades. Essa representação do ser pobre é permeada de subjetividades e não oferece um diagnóstico da pobreza, apenas analisa as suas consequências. As políticas de enfrentamento da pobreza sugeridas no período (ver Quadro 5) abarcam essa concepção de pobreza: controle populacional, programas alimentares, subsídios e subvenções focalizadas, provimento das necessidades básicas, serviços públicos gratuitos ou de baixo custo e programas de apoio. Esse tipo de política não possui um conteúdo emancipatório, pois vê o pobre a partir daquilo que ele não tem, expressando uma visão assistencialista e compensatória e não uma estratégia que promova a conquista de direitos (LEITE:2008:81).

Figura 3 – Concepções de Pobreza do Banco Mundial



Fonte: RDMs do Banco Mundial. Elaboração da Autora.

O RDM de 1990, inteiramente dedicado ao tema pobreza, concebe-a com a “incapacidade” de se alcançar um padrão de vida mínimo. Do que se trata esse padrão o relatório discorre em pormenores, tentando medir qualitativa e quantitativamente a pobreza, e construindo ligações entre ausência/carência de renda e variáveis como nutrição, expectativa de vida, mortalidade infantil e índices de matrícula escolar. Isso representa um avanço, pois a renda é apenas uma das dimensões da pobreza, que deve ser quantificada de acordo com as várias manifestações de privações a que o indivíduo pobre pode estar sujeito. As concepções do RDM 1990 reverberam em vários outros relatórios das décadas seguintes, mesmo depois do RDM de 2000, também exclusivamente voltado à pobreza, documento que, apesar das inovações que traz, não conseguiu superar, ao menos no âmbito do Banco Mundial, o poder normativo do relatório de 1990. Para esta pesquisa, à parte a concepção de pobreza, a contribuição do RDM 1990 consiste na introdução de políticas CCT como modalidade de enfrentamento à pobreza.

As concepções de pobreza retiradas nos RDMs de 1995, 2000 e 2015, mantêm a ideia de pobreza como “incapacidade” – para obtenção de melhores empregos, para aumento da produtividade, para tomar decisões mais assertivas. Como mecanismo de resolver essa distorção, o período (principalmente até metade dos anos 2000) é fortemente marcado pela sugestão de políticas que promovam a “acumulação do capital humano”, como programas de capacitação, políticas de *workfare*, incentivo à educação feminina, bolsas de estudo.

As próprias CCTs, apesar de serem diretamente associadas ao combate à pobreza, dão grande ênfase aos componentes ligados à educação e saúde, como forma de desenvolvimento das capacidades dos seus usuários. Isso pode ser notado a partir da observação do Quadro 7, que apresenta um resumo dos aspectos enfatizados no conteúdo das CCT implementadas na América Latina e Caribe, e que denotam o forte apelo “formativo” dessas políticas. Como exemplo, cite-se a previsão de iniciativas voltadas ao “desenvolvimento integral” (Bono Juana Azurduy, Bolívia), “geração de renda e inserção produtiva” (Bolsa Família, Brasil), “fortalecimento das capacidades e competências para geração de renda, desenvolvimento de hábitos de trabalho” (Ingreso para la Prosperidad Social, Colômbia), “criação de oportunidades, desenvolvimento de capacidades e competências” (Bono 10.000, Honduras), ou “mudança de comportamentos, geração de capacidades, promoção de valores” (Progresando com Solidariedad, República Dominicana).

Outro sinal da importância de criação e acúmulo de “capital humano” decorre da diversidade de condicionalidades inseridas nos CCTs, muitas delas prevendo a participação em cursos de formação e treinamentos, além do destaque dado à matrícula, frequência e, em alguns casos (como Haiti e Chile), comprovação de rendimento escolar, como se o âmbito de ação das CCTs pudesse amenizar todas as limitações e carências que determinam o sucesso ou fracasso escolar.

Apesar dos méritos inquestionáveis que a promoção das aptidões individuais e o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo apresentam, deve-se atentar para a utilização desmedida desse tipo de visão ou exigência no escopo das CCTs, sob pena de se estar reduzindo tais políticas a estratégias de individualização do risco, atribuindo exclusivamente ao indivíduo pobre – independente do contexto

social e econômico em que emergiu a situação de pobreza – a responsabilidade pela superação de tal situação. Outro aspecto a ser ponderado, é que os recursos ofertados para desenvolvimento do capital humano, principalmente mediante a prestação de serviços públicos de saúde e educação, frequentemente são precários e não garantem qualificação que permita ao indivíduo pobre concorrer em igualdade com os não pobres na busca por melhores condições de vida.

Além das concepções de pobreza emanadas dos RDMs, é preciso também verificar as políticas e ações específicas que o Banco Mundial sugere. Conforme esclarecido anteriormente, após a leitura dos RDMs, procedeu-se à categorização das iniciativas sugeridas pelo Banco para combate direto e indireto da pobreza, bem como de suas prescrições no tocante à necessidade de Reforma do Estado. Ainda que a prioridade dessa pesquisa sejam as políticas de enfrentamento à pobreza, a inclusão de menções à Reforma de Estado deve-se ao contexto histórico em que os RDMs foram publicados, a fim de neles identificar o forte conteúdo ideológico das manifestações do Banco, e sua relação com os ajustes estruturais promovidos em larga escala nos países da América Latina e Caribe nas décadas de 1980 e 1990.

A atuação do Banco, como destacado no capítulo próprio, além do viés financeiro e da progressiva preocupação com o combate à pobreza, adquire um caráter de “modelagem do Estado” (COELHO, 2012:172), em uma tentativa de padronização para uma convivência harmoniosa dentro do sistema de Estados e sob a lógica do mercado. Por isso, o amortecimento dos choques decorrentes das crises dos anos 1980 e 1990, mais do que medidas de enfrentamento à pobreza, pedia alteração do desenho de Estado, norteadas pelos imperativos do ajustamento estrutural, controle de gastos e busca de eficiência. Assim, conforme o Quadro 5, o Banco se volta à promoção da reforma fiscal e política, privatizações, descentralização, políticas macroeconômicas, flexibilização das relações de trabalho e estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada. Essas medidas, em maior ou menor grau, provocam impactos nos sistemas de proteção social, nos investimentos em políticas sociais e, dependendo do seu sucesso ou fracasso, aumentam a pobreza e a desigualdade.

Quadro 5 – Políticas e ações sugeridas pelo Banco Mundial nos RDMs

ENFRENTAMENTO DIRETO	<p>Controle populacional – Programas de crédito - Políticas de workfare - Distribuição de renda – Programas alimentares - Subsídios e subvenções focalizadas – Empregos públicos rurais – Prover necessidades básicas - Serviços públicos gratuitos ou de baixo custo – Programas de apoio</p>	<p>CCTs - Social safety nets Políticas e transferências focalizadas - Políticas de workfare Redistribuição de renda - Controle populacional - Planejamento familiar Educação para mulheres Melhoria nos serviços públicos Serviços públicos gratuitos ou de baixo custo - Bônus alimentares e de saúde</p>	<p>CCTs - Social safety nets Transferências in kind e em dinheiro - Políticas focalizadas Políticas de workfare - Bolsas de estudo - Subsídios alimentares - Fundos sociais - Isenção de taxa para serviços essenciais- Seguro-saúde - Assistência à velhice - Pensões - Seguro-desemprego - Assistência ao desempregado - Programas de microcrédito</p>	<p>CCTs Atendimento de necessidades básicas</p>	<p>CCTs Social Safety Nets Aposentadorias rurais Subsídios focalizados Políticas de workfare Ajuda alimentar Transferências in kind</p>	<p>CCTs Bolsas de estudo Food stamps Subsídios temporários para necessidades básicas Emprego temporário</p>
ENFRENTAMENTO INDIRETO	<p>Políticas sociais Políticas agrícolas Políticas salariais Políticas comerciais Políticas fiscais Políticas financeiras Políticas macroeconômicas</p>	<p>Políticas sociais Políticas de seguridade social Políticas de assistência social Políticas comerciais Infraestrutura</p>	<p>Políticas comerciais Melhoria das instituições de gestão de risco</p>	<p>Desenvolvimento local Acumulação de capital humano</p>	<p>Políticas agrícolas Políticas fundiárias Políticas sociais Políticas de coesão social Saneamento</p>	<p>Políticas de coesão social Políticas trabalhistas que promovam empregabilidade</p>
REFORMA DO ESTADO	<p>Reforma no sistema fiscal Reforma financeira Reforma política Reforma econômica Controle de gastos Aceleração do crescimento Ajustes estruturais</p>	<p>Reforma do Estado Reforma na previdência Reforma institucional Parcerias público-privadas Privatizações Descentralização Incentivos ao mercado</p>	<p>Políticas macroeconômicas Reforma institucional Reforma e modernização do setor público Governança Privatização Eficiência, responsabilidade e racionalização do Estado Promoção da competitividade no mercado</p>	<p>Governança Combate a corrupção Melhoria das políticas governamentais que modelam o clima de investimento</p>	<p>Fortalecimento das instituições "Market based land reform"</p>	<p>Estabilidade macroeconômica Estado de direito Favorecimento de ambiente de negócios</p>
	1978 - 1989	1990 - 2000	2001 - 2004	2005 - 2007	2008 - 2010	2011 - 2013

Fonte: Banco Mundial, 1978 a 2015. Elaboração da autora.

As políticas, programas e ações sugeridas pelo Banco Mundial nos relatórios analisados, sistematizadas no Quadro 5, anteriormente apresentado, serão comparadas às políticas CCT adotadas pelos países da América Latina e Caribe no mesmo interstício, para, no âmbito do objetivo geral e dos objetivos específicos desta pesquisa, identifiquem-se similaridades, convergências, aderências ou correspondência de conteúdo. Inicialmente, faz-se uma abordagem das CCTs, para depois partir-se para a análise comparada.

Quanto às CCTs, a partir dos critérios estabelecidos anteriormente para enquadramento de uma política como CCT (transferência em dinheiro, focalização, presença de condicionalidades e enfrentamento da pobreza), foram identificadas, no período analisado (1978 a 2015) trinta e seis CCTs divididas entre vinte e dois países adotantes na América Latina e Caribe (ver Figura 4).

As CCTs identificadas foram analisadas separadamente, de acordo com a proposta desta pesquisa, sendo que a busca de informações orientou-se por características da política que podem denotar aderência ao modelo de CCT propagado pelo Banco Mundial: competência, público alvo, método de focalização, duração da prestação (existência de limite temporal ou não) e tipo de condicionalidades, verificando-se a existência de pontos de convergência entre as políticas CCT e as prescrições e valores emanados pelo Banco Mundial nos seus Relatórios de Desenvolvimento. Os resultados da análise das políticas do tipo CCT podem ser observados no Quadro 6, adiante apresentado.

Figura 4 – CCTs implementadas na América Latina e Caribe



Adaptado de Banco Mundial 2013, com a inclusão de dados da pesquisa. Elaboração da autora.

Quadro 6 – Análise das CCTs implementadas na América Latina e Caribe

PAÍS	CCT PERÍODO	BASE LEGAL	COMPETÊNCIA			COBERTURA		PRAZO	TIPO DE CONDICIONALIDADE
			Coord.	Exec.	Fin.	Público Alvo	Focalização		
Argentina	Familias por la inclusion social 2005-2010	S	P	P	P - IFI	F - CP	PMT	PI	A - D - C
	Jefes de Hogar Desocupados 2002-2005	S	P	P	P - IFI	F - CP	C - FC	PI	C - S - E
	Asignacion Universal Por Hijo 2009 -	S	P	P	P	FE - CP	PMT	PI	E - S
Belize	BOOST 2001 -	N	P	P	P - IFI	F	PMT	PI	E - S
Bolivia	Bono Juancito Pinto 2006 -	S	P	P	P	FE	C	PI	E
	Bono JuanaAzurduy 2009 -	S	P	P	P - IFI	CP - FE	C	PI	S
Brasil	Bolsa Escola 2001 - 2003	S	P	P - Pr	P	F	G - MT	PI	E
	Bolsa Família 2003 -	S	P	P	P - IFI	F	G - MT	PI	E - S
Chile	Chile Solidario 2002 -	S	P	P	P	F	PMT	PD	A - TA

	Ingreso Etico Familiar 2012 -	S	P	P	P	F	PMT	PD	E - S ⁵⁶ - RE
Colômbia	Familias en Acción 2001 -	S	P	P	P - IFI	F - CP	C - G - PMT	PI	E - S
	Red Unidos Juntos 2007 -	S	P	P	P	F	C - PMT	PD	E - S - T
	Ingreso para la Prosperidad Social 2011-	N	P	P	P	F	C	PD	E - N - TA
Costa Rica	Avancemos 2006 -	S	P	P - Pr	P	F	PMT	PI	E - S
El Salvador	Comunidades Solidarias ⁵⁷ 2009 -	S	P	P	P - IFI	F - CP	G - PMT	PD	E - S
Equador	Bono Solidario 1998-2003	N	P	P	P	F - FE - CP	AF	PI	E - S
	Bono de Desarrollo Humano 2003 -	S	P	P	P	F - FE - CP	PMT	PI	E - S
Guatemala	Mi Familia Progres 2008 - 2011	S	P	P	P - CI	F - CP	G - MT	PI	E - S - C
	Mi Bono Seguro 2012 -	S	P	P - Pr IFI	P - IFI	F - CP	PMT	PI	E - S
Grenada	SEED 2011 -	N	P	P	P - IFI	CP - F	n/i	PI	E - S

⁵⁶ A transferência monetária básica é incondicionada.

⁵⁷ Ex - Red Solidaria 2005-2009

Haiti	Ti Manman Cheri 2012 -	N	P	P	P - CI	F	G	PD	E - RE
Honduras	PRAF 1990 -	S	P	P	P - IFI	F - CP - FE	G - MT	PI	E - S - RE
	Bono 10.000 2010 -	S	P	P SC I	P - IFI	F	G - PMT	PI	N - S - E
Jamaica	PATH 2002 -	N	P	P	P - IFI	F - FE - CP	PMT	PI	E - S
México	Progres/Oportunidades 1997-2014	S	P	P	P - IFI	F	G - PMT - FC	PI	E - S - N
	PROSPERA 2014 -	S	P	P	P - IFI	F	G - PMT - FC	PI	E - T - S - A
Nicarágua ⁵⁸	Red de Protección Social 2000-2006	N	P	P	P - IFI	F	G - PMT	PD	C - S - E
	Atención a Crisis 2005-2006	N	P	P	IFI	F	G - PMT	PD	E - S
Panamá	Red de Oportunidades 2006 -	N	P	P	P	F	PMT	PI	E - S - C
Paraguai	Tekoporá 2005 -	S	P	P	P - IFI CI	F - CP - FE	G - PMT	PD	S - E - C - I
Peru	Juntos 2005 -	S	P		P - IFI	F - CP - FE	G - PMT - FC	PD	S - N - E - I
República Dominicana	Solidariedad 2005 - 2012	S	P	P	P - IFI	F - CP	G - PMT	PD	S - E - C - I

⁵⁸ Embora os documentos do Banco Mundial citem a existência do programa Beca Familiar na Nicarágua, não foram localizadas quaisquer informações sobre ele, razão pela qual o mesmo foi excluído da análise.

	Progresando com Solidariedad 2012 -	S	P	P	P	F	PMT	PI	E - S
Trinidad e Tobago	TCCTP 2006 -	N	P	P	P	F	PMT - C	PD	T - C
Uruguai	PLANES 2005 - 2007	S	P	P	P	F	n/i	PD	E - S - AC
	Asignaciones Familiars 2008 -	S	P	P	P	F	PMT - C	PI	E - S

Legenda:

Base Legal:

S (sim), N (não)

Competência:

P (pública), Pr (privada), SC (sociedade civil), I (igreja), CI (comunidade internacional), IFI (instituição financeira internacional)

Cobertura:

Público-alvo: F (família), CP (condição pessoal), FE (faixa etária)

Focalização: PMT (*proxy means test*), MT (*means test*), C (categórica), G (geográfica), FC (filiação comunitária), AF (autofocalização)

Duração: PD (prazo determinado), PI (prazo indeterminado)

Tipo de condicionalidade: A (acompanhamento), C (capacitação), D (atualização de dados), E (educação), I (emitir documento de identificação), N (nutrição), RE (rendimento escolar), S (saúde), T (trabalho), TA (assina termo de aceite)

Elaboração da autora.

Quanto à competência, entre as trinta e seis políticas identificadas, todas têm coordenação pública e apenas três têm execução compartilhada entre o poder público e outros entes, como iniciativa privada, sociedade civil e igreja. Por sua vez, quanto ao financiamento, 50% das políticas analisadas recebem financiamento de alguma IFI, inclusive os três maiores programas da região – Bolsa Família, Oportunidades/Prospera e Famílias em Ação (co-financiados pelo Banco Mundial). Considerando que estes financiamentos são obtidos mediante empréstimos, e que a concessão destes empréstimos faz parte da “carteira de serviços” prestados pelo Banco, infere-se que as frequentes referências a estes três programas nos RDMS estudados, sirvam como uma espécie de propaganda, não exatamente dos programas, mas dos serviços de assessoria e financiamentos oferecidos pelo Banco Mundial.

Quanto ao público alvo, 91,7% dos programas analisados destinam-se a famílias, o que vai ao encontro da orientação contida nos relatórios do Banco Mundial acerca dos destinatários de políticas sociais. Esse foco na família, destacado pelo Banco e absorvido nas políticas denota uma tendência que, paralela à individualização do risco, atribui ao grupo familiar a responsabilidade pela proteção dos indivíduos, o que remete aos modelos rudimentares de solidariedade descritos por Kauchakje (2012:20), baseados na pertença comunitária e na filiação familiar. Essa tendência, ainda que promova o alcance de grandes quantidades de pessoas, restringe o acesso de outras tantas que, igualmente empobrecidas mas sem vinculação familiar, não conseguem filiar-se aos esquemas de proteção social ofertados pelas políticas do tipo CCT.

Com relação aos mecanismos de focalização, 66,67% dos programas avaliados utilizam o *proxy means test*, ou teste de elegibilidade multidimensional, que identifica o público alvo através da ponderação de indicadores relacionados à pobreza, como escolaridade, propriedade de bens, características da moradia, composição familiar, etc. Esse mecanismo é largamente citado nos relatórios do Banco Mundial pela sua eficiência na focalização, embora o Banco apresente ressalvas ao método pela sua complexidade administrativa e pelos custos, o que, segundo o Banco, o “inviabilizaria em países onde os índices de pobreza são muito altos”. Ao menos com relação aos países da ALC essa ressalva não vem sendo

observada, pois mesmo países reconhecidamente pobres como Belize e Paraguai adotam essa metodologia.

Alguns países utilizam mais de um mecanismo de focalização, aliando, por exemplo, focalização geográfica e *proxy means test*, ou focalização categórica e *means test*, o que restringe ainda mais a cobertura da política. O apreço pela focalização permeia todos os relatórios contemplados neste estudo, como forma de direcionamento mais eficaz das transferências àqueles que mais necessitariam dela. As evidências empíricas indicam que essa orientação vem sendo acolhida nas políticas CCT da ALC, distanciando os sistemas de proteção social latino-americanos do modelo universalista. As razões dessa opção, muito provavelmente decorrem da limitação do gasto público, visto que os investimentos em CCTs seguem patamares baixos na grande maioria dos países estudados. Exemplificando, em 2005, a República Dominicana investiu apenas 0,19% do seu PIB no programa Solidaridad (COBO, 2012:122), enquanto no Brasil, o investimento anual médio no Bolsa Família (que é o programa com maior número de usuários da ALC) é de apenas 0,4% (MDS, 2014). Ou seja, a focalização é um instrumento para minimizar ainda mais o investimento público.

No que tange à existência de limites de permanência (prazos) nos programas, 63,89% das políticas elencadas no Quadro 6 não apresentam limite máximo de filiação, sendo que a saída do âmbito da cobertura decorrerá, ou pela perda da condição de elegibilidade, ou pelo descumprimento das condicionalidades. Isso denota uma flexibilidade na condução dos programas, e uma maior amplitude das transferências. No entanto, entendo que existe risco na inexistência de prazo, não em decorrência de uma possível acomodação por parte dos destinatários das transferências, como alguns podem sugerir, mas pelo risco de acomodação do próprio Estado, que ao prover indefinidamente uma política social de baixo custo, desonera-se da formulação e implementação de políticas mais efetivas e emancipatórias. Entendo que a opção reiterada por políticas do tipo CCT pode estar se transformando em um atalho, um apego a uma política que apresenta êxitos (*path dependency*), mas que inibe a criatividade e o comprometimento dos tomadores de decisão com inovações que possam trazer resultados ainda melhores no enfrentamento da pobreza.

Por último, quanto à categoria condicionalidades, observou-se que 88,89% das CCTs estudadas apresentam condicionalidades ligadas à educação, o que significa que o aumento nas taxas de matrícula e a frequência escolar são componentes primordiais da ênfase ao acúmulo de “capital humano” que essas políticas adotam. Indica também uma preocupação com a erradicação do trabalho infantil, que motivou o surgimento de vários programas de transferência monetárias na América Latina, inclusive o antigo PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) brasileiro, criado em 1997 e incorporado ao Bolsa Família em 2007.

A presença de condicionalidades ligadas à educação, bem como de outras contraprestações que englobem atividades de promoção e investimento na formação do indivíduo (27,8% das CCTs avaliadas apresentam compromissos de participação em cursos de capacitação, programas de emprego temporário, palestras e atividades formativas como exigências para permanência nos programas) demonstra uma tendência, que pode ter sido assimilada do modelo de CCT propagado pelo Banco Mundial, que engloba o *cappability approach*, o entendimento de pobreza como limitação de capacidades, a ser solucionada através de incrementos nas potencialidades do indivíduo para alçá-lo de suas restrições. Essa abordagem é bastante explorada no programa Chile Solidario, através do componente de acompanhamento psicossocial *Puente*, que engloba um conjunto de atividades visando a capacitação do indivíduo pobre e seu desenvolvimento integral.

Essa concepção remete novamente à preocupação com a qualidade dos serviços de orientação e capacitação de pessoas pobres, bem como com a transferência do encargo de superação da pobreza exclusivamente ao indivíduo, desconsiderando o conjunto de contingências que levam ou mantêm um indivíduo na pobreza. A ênfase ao incremento do capital humano é uma constante nos relatórios do Banco Mundial dos últimos quinze anos, consubstanciada em diversas políticas sugeridas pela instituição, como as próprias CCTs, as políticas de *workfare* e capacitação, promoção da empregabilidade, investimento em capital produtivo, aumento da produtividade e também em exemplos de políticas citados pelo Banco nos relatórios, como as frentes de trabalho, na Índia.

Após a análise em separado das políticas sugeridas pelo Banco Mundial nos RDMS objeto de estudo (Quadro 5), e das características das políticas localizadas

(Quadro 6), os resultados foram reunidos (Quadro 7) a fim de se verificar a ocorrência da hipótese de incorporação das diretivas dos RDMS no escopo das CCTs efetivamente criadas.

Quadro 7 – Resumo Comparativo das CCTs implementadas na ALC e do conteúdo dos RDMs 1978-2015

ONDA	CCTs	Ênfase	Competência CCTs	Políticas RDMs	Responsáveis RDMs
1990 – 2000 1ª onda de CCTs	PRAF	Emergencial. Crise.	Pública IFI	<p>CCTs</p> <p><i>Social safety nets</i></p> <p>Políticas e transferências focalizadas</p> <p>Políticas de <i>workfare</i></p> <p>Redistribuição de renda</p> <p>Controle populacional</p> <p>Planejamento familiar</p> <p>Educação para mulheres</p> <p>Melhoria nos serviços públicos</p> <p>Serviços públicos gratuitos/baixo custo</p> <p>Bônus alimentares e de saúde</p> <p>Políticas sociais</p> <p>Políticas de seguridade social</p> <p>Políticas de assistência social</p> <p>Políticas comerciais</p> <p>Infraestrutura</p>	<p>Governos Centrais</p> <p>Unidades Subnacionais</p> <p>Assistência</p> <p>Internacional bilateral e multilateral</p> <p>IFIs</p> <p>ONGs</p> <p>Iniciativa privada</p> <p>Sociedade civil</p>
	Bono Solidario	Compensação à eliminação de subsídios da energia e gasolina.	Pública		
	PROGRESA	Investimento em capital humano.	Pública IFI		
	Red de Protección Social	Combater a pobreza atual e futura. Suplementação de renda.	Pública IFI		
2001 – 2004 2ª onda de CCTs	Jefes de Hogar	Alívio dos impactos da crise econômica, política e social de 2001.	Pública IFI	<p>CCTs</p> <p><i>Social safety nets</i></p> <p>Transferências <i>in kind</i> e em dinheiro</p> <p>Políticas focalizadas</p> <p>Frentes de trabalho público</p> <p>Bolsas de estudo</p> <p>Subsídios alimentares</p> <p>Fundos sociais</p> <p>Isenção de taxa para serviços essenciais</p> <p>Programas de capacitação</p> <p>Seguro-saúde</p> <p>Assistência à velhice</p> <p>Pensões</p> <p>Seguro-desemprego</p> <p>Assistência ao desempregado</p>	<p>Governo</p> <p>Comunidade internacional</p> <p>IFIs</p> <p>Comunidades pobres</p> <p>Sociedade civil</p> <p>Assistência internacional bilateral e multilateral</p> <p>Comunidades pobres</p>
	Bolsa Escola	Educação	Pública Privada		
	Bolsa Família	Geração de renda. Inserção produtiva. Acesso a serviços públicos.	Pública IFI		
	Chile Solidario	Enfoque psicossocial e oferta de serviços públicos	Pública		
	Familias en Acción	Aumento do capital humano, inclusão.	Pública IFI		
	Bono Desarrollo	Inclusão econômica e	Pública		

	Humano	social. Proteção ante a emergências e catástrofes naturais.		Programas de microcrédito Políticas comerciais Melhoria das instituições de gestão de risco	
	PATH	Grupos vulneráveis.	Pública IFI		
2005 – 2007 3ª onda de CCTs	Familias per la Inclusión Social	Promoção e participação social. Ênfase no risco social.	Pública IFI	CCTs Atendimento de necessidades básicas Desenvolvimento local Acumulação de capital humano	Governo central Unidades subnacionais Comunidade Internacional Mercado Setor privado
	Bono Juancito Pinto	Eliminação do trabalho infantil e aumento da matrícula escolar.	Pública		
	Red Unidos – Juntos	Estratégia de intervenção integral e coordenada. Acompanhamento familiar e comunitário. Acesso a serviços sociais.	Pública		
	Avancemos	Permanência na escola	Pública Privada		
	Atención a Crisis	Emergência natural. Formação ocupacional e produtividade.	Pública IFI		
	Red de Oportunidades	Redução da extrema pobreza. Acompanhamento familiar.	Pública		
	Tekoporá	Ruptura da transmissão intergeracional da pobreza, permitindo que as crianças exerçam seus direitos para melhorar oportunidades futuras.	Pública IFI Comunidade internacional		
	Juntos	Restituição dos direitos fundamentais, promoção	Pública IFI		

		de desenvolvimento produtivo e rede de proteção social			
	Solidaridad	Inclusão	Pública IFI		
	TCCTP	Trabalho psicossocial. Promoção social, capacitação e geração de renda.	Pública		
	PLANES	Resposta à crise. Desenvolvimento pessoal e inclusão cidadã.	Pública		
2008 – 2010 4ª onda de CCTs	Assignación Universal per Hijo	Melhoria da qualidade de vida e acesso à educação de crianças e adolescentes. Ênfase ao direito de proteção social.	Pública	CCTs <i>Social sefaty nets</i> Aposentadorias rurais Subsídios focalizados Políticas de <i>workfare</i> Ajuda alimentar Transferências <i>in kind</i> Políticas agrícolas Políticas fundiárias Políticas sociais Políticas de coesão social Saneamento	Governo Assistência Internacional bilateral e multilateral Comunidade internacional Mercado Cooperação financeira internacional
	Bono Juana Azurduy	Efetivação do direito fundamental à saúde. Desenvolvimento integral.	Pública IFI		
	Comunidades Solidarias	Capital humano, serviços básicos, geração de renda e desenvolvimento integral produtivo.	Pública IFI		
	Mi Familia Progresa	Aspectos nutricionais.	Pública Comunidade Internacional		
	Bono 10.000	Ruptura com o ciclo intergeracional da pobreza. Criação de oportunidades, desenvolvimento de capacidades e competências. Promoção	Pública Sociedade civil Igreja IFI		

		de estratégias e ações intersetoriais. Coordenação de programas de acesso a emprego, renda e economia familiar.			
	Asignaciones Familiares	Situação socioeconômica vulnerável.	Pública		
2011 – 2013 5ª onda de CCTs	BOOST	Inclusão escolar, principalmente de meninos. Componente de inserção financeira.	Pública IFI	CCTs Bolsas de estudo <i>Food stamps</i> Subsídios temporários para necessidades básicas Emprego temporário Políticas de coesão social	Governos Assistência internacional bilateral e multilateral Sociedade civil Mercado
	Ingreso Etico Familiar	Complementação de renda de domicílios em extrema pobreza. Acompanhamento psicossocial e programas laborais	Pública		
	Ingreso per la Prosperidad Social	Fortalecimento das capacidades e competências para geração de renda. Desenvolvimento de hábitos de trabalho.	Pública		
	Mi Bono Seguro	Famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.	Pública		
	Ti Manman Cheri	Escolarização de crianças em extrema pobreza. Autonomia feminina. Capitalização da economia local.	Pública Comunidade Internacional		
	Prospera	Articulação e	Pública		

		<p>coordenação da oferta de programas e ações sociais.</p> <p>Fomento produtivo, geração de renda, bem-estar econômico, inclusão financeira e laboral, alimentação, saúde.</p> <p>Melhoria das condições financeiras. Garantia de direitos sociais.</p> <p>Acesso ao desenvolvimento social com igualdade de oportunidades.</p>	IFI		
	Progresando com Solidaridad	<p>Desenvolvimento integral.</p> <p>Mudança de comportamentos, geração de capacidades, empoderamento familiar.</p> <p>Geração de renda.</p> <p>Capacitação para emprego e empreendedorismo.</p> <p>Exercício de direitos e deveres.</p> <p>Acesso a serviços do Estado como meio de integração social.</p>	Pública		
	SEED	<p>Assistência social.</p> <p>Desenvolvimento orientado pela comunidade. Resiliência social. Redução da vulnerabilidade.</p>	Pública, IFI		

Elaboração da Autora.

A análise conjunta das CCTs e do conteúdo dos RDMs, na tentativa de estabelecer relações de correspondência entre categorias-chave de concepções extraídas do escopo das políticas e dos relatórios (objetivo geral da presente pesquisa) foi feita à luz dos objetivos específicos propostos:

- i) Verificar a existência ou não de relação entre o conteúdo dos RDMs e a implementação de políticas CCT na ALC:

Percebe-se que existe uma identificação entre características das políticas CCTs implementadas, e o perfil de políticas e ações que vêm sendo incentivados pelo Banco Mundial desde o RDM de 1990. Desse modo, através da correspondência de conteúdo entre os documentos analisados, pode-se constatar a relação global-local no caso analisado, tendo como polos o Banco Mundial e os países adotantes de CCT, em um processo que se retroalimenta, marcado, primeiramente pela disseminação de diretrizes acerca de políticas de transferência monetária, e depois, pela inserção dessas diretrizes como características das políticas de enfrentamento da pobreza formuladas (focalização, condicionalidades, ênfase ao desenvolvimento das capacidades do indivíduo pobre).

Ainda que Knill (2005) destaque que a convergência independe dos processos causais que impulsionaram a adoção de um modelo por diferentes unidades jurisdicionais, ao se tratar da convergência de CCTs na ALC é importante considerar o contexto em que isso ocorreu. As raízes desse processo podem estar na fragilidade do *welfare state* local o que, conforme Draibe (1997), teria se somado à onda reformista neoliberal dos anos 1980 e 1990 e ao apelo para o ajuste do gasto social a objetivos macroeconômicos, reorientando-se o investimento da área em prol dos mais pobres com a priorização de iniciativas voltadas ao desenvolvimento e investimento em capital humano. Essas pressões encontraram resposta satisfatória nas CCTs.

A migração de ideias por si só não promove a mudança política (DUARTE e ULTRAMARI, 2012), dependendo de um ambiente favorável e permeável ao espraiamento, o que foi encontrado na debilidade institucional e democrática dos países latino americanos (COELHO, 2012) propiciando a absorção de soluções prontas apresentadas por OIs e IFIs. A limitação da capacidade governativa local intensificou-se pela falta de habilidade de implementar medidas contra as pressões

externas (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985), provenientes principalmente das IFIs e seu discurso pró-ajustes, e contra as circunstâncias socioeconômicas.

Pode-se assim dizer, seguindo a classificação de Weyland (2006) acerca das causas motivadoras da difusão de políticas públicas, que na ALC, no processo de disseminação de CCTs, houve uma combinação de variáveis, havendo, simultaneamente, pressões externas exercidas pelas IFIs (principalmente nos países em que a necessidade de implantação de CCTs decorria de acordos de empréstimo e, por isso, o espaço decisório dos governantes era mais restrito), um apelo simbólico ou normativo decorrente do novo padrão de provisão social que as CCTs representavam, compelindo os governantes a adotá-las, e a questão do “atalho cognitivo”, a busca por soluções já experimentadas, evitando-se o desgaste material e político decorrente da criação de uma nova política ainda não “testada” empiricamente.

Nesse contexto, os RDMs expedidos anualmente pelo Banco Mundial, bem como outros documentos de avaliação e diagnóstico emitidos pela instituição regularmente, funcionariam como “canais de comunicação” conforme descrito por Rogers (2003) através dos quais a instituição exerce seu papel persuasivo, com um poder quase legislativo que interfere na produção de leis e políticas locais (BULL, 2002; MAZZUOLI, 2013)

- ii) Identificar as condicionantes da inclusão de determinados exemplos de CCTs nos RDMs e sua divulgação como boas práticas:

Conforme verificado ao longo desta pesquisa o Banco Mundial protagonizou um intenso processo de disseminação de um modelo de enfrentamento da pobreza, consonante com a defesa da Reforma do Estado que ele também defendia. Esse modelo, por fatores contextuais e de trajetória dos países da ALC favoreceu a disseminação de políticas do tipo CCT, que passaram a dominar os sistemas de proteção da região.

Consolidado o modelo, surgiram casos mais exitosos, que passaram a ser utilizados pelo Banco Mundial como boas práticas de enfrentamento da pobreza.

Destacam-se no discurso do Banco o programa “Progres/Oportunidades” (México) e “Bolsa Família” (Brasil).

Como se verificou na análise dos RDMs, o Banco Mundial, ao propagandear a efetividade das CCTs valeu-se, por vários anos do exemplo do programa “Progres/Oportunidades”, após, passando a utilizar o caso do “Bolsa Família” com mais frequência e intensidade. Uma explicação para isso pode ser dada por Holzinger e Knill (2005:791), que defendem que na divulgação de melhores práticas, as OIs citam as mais progressivas e que apresentem um maior nível de regulação. Isto nos leva a compreender que o Banco Mundial propagou inicialmente um modelo de política e, posteriormente, elegeu aquela que melhor atenderia ao desenho que a instituição pretendia estabelecer como referência.

Nesse processo de divulgação de boas práticas o Banco Mundial age como mediador da transferência de políticas (HOLZINGER e KNILL, 2005).

Com relação à inclusão de modelos de CCTs no conteúdo dos RDMs e também em outros instrumentos do Banco Mundial, entende-se que isso decorreria de possibilidades não mutuamente excludentes:

- o Banco promoveria os países que, não só no âmbito das CCTs, mas também em outros assuntos, incorporaram as prescrições por ele disseminadas – isso verifica-se, por exemplo, no caso do México, que já aderira às políticas difundidas e incentivadas pelo Banco, como ocorreu nas reformas macroeconômicas implementadas por aquele país na década de 1980, e também com relação ao Brasil, que teve influência do Banco Mundial em sua reforma previdenciária, na década de 1990;

- o discurso sobre boas práticas visaria não à promoção da política, mas a divulgação de serviços da carteira do Banco, ao publicizar o resultado de políticas nas quais ele teve mais forte envolvimento (como articulador técnico ou financeiro), e com isso cooptando novos clientes – possibilidade que se confirma tanto com relação ao México, como quanto ao Brasil, países que utilizaram recursos provenientes do Banco Mundial na adoção de CCTs (ainda que de forma complementar);

- a disseminação de casos exitosos serviria para legitimar a presença dos países referenciados no cenário internacional, franqueando-lhes o ingresso em fóruns aos quais não teriam acesso sem a visibilidade conferida pela aderência ao novo modelo de política social;

- o Banco Mundial divulgaria aquelas políticas que apresentam maior capacidade regulatória, possibilidade que se aplica ao programa Progres/Oportunidades e ao programa Bolsa Família, ambos com desenho e estrutura administrativa rígidas e fortemente institucionalizadas (principalmente no que tange à forma de cadastramento dos destinatários e ao sistema de pagamento), o que facilita a replicação do modelo;

- a divulgação de determinadas políticas Banco decorreria da atuação dos países adotantes como promotores daquela política conjuntamente com o Banco Mundial. Essa possibilidade não se verificaria no caso do México, pois conforme Boltvinik (2012) relata, o governo mexicano pouco fez para divulgar o Progres/Oportunidades, mas que o Banco Mundial o fez insistentemente. No entanto, quanto ao Brasil, o governo sempre demonstrou interesse em inserir o debate de temas de caráter social entre os seus objetivos de política externa, intensificando sua participação em programas de cooperação internacional com a intenção de propagar o modelo do Bolsa Família. O Ministério do Desenvolvimento Social, que é o responsável pelo programa possui uma Assessoria Internacional que promove a cooperação técnica com os países interessados no programa (foram sessenta e três países entre 2004 e 2013), através de cooperação técnica bilateral e trilateral, cursos para aprendizado Sul-Sul, visitas de estudo, recebimento de delegações e participação em eventos internacionais (DE LORENZO, 2013:399). É sob essa ótica que surge a iniciativa “World Without Poverty”, descrita em capítulo anterior e que denota a intenção do governo brasileiro em assumir um protagonismo na divulgação do Bolsa Família como política exitosa de combate à pobreza.

Disso conclui-se que a inserção do Bolsa Família como boa prática pelo Banco Mundial pode decorrer da correspondência de seu conteúdo com o perfil propagado pelo Banco, mas ao mesmo tempo a convergência ao modelo pode advir de uma intenção deliberada do governo brasileiro de obter maior presença no cenário internacional, passando a agir ativamente na difusão do modelo. Isso atesta

o cunho multidimensional da transferência e difusão de políticas públicas, e a multiplicidade de atores envolvidos, conforme destacam Dolowitz e Marsh (2000).

- iii) Examinar a formação de um padrão de difusão de políticas CCT na ALC:

Infere-se que depois da incorporação das diretivas do Banco Mundial no escopo das CCTs na América Latina e Caribe, formou-se um padrão de adoção dessa política na região, e a diminuição na variedade de políticas de combate à pobreza, levando à uniformização (convergência).

Conforme destaca Rogers (2003), as inovações se propagam com mais velocidade de acordo com as vantagens que representam, com sua compatibilidade com a trajetória pré-existente, e com a facilidade de compreensão e adaptação ao contexto adotante. Considerando uma certa uniformidade do contexto macroeconômico da ALC a partir da década de 1980 – apesar de diferenças estruturais, históricas, culturais e também de intensidade do fenômeno pobreza em cada país – e conforme o que já foi debatido no item “i” supra, as condições existentes na região propiciaram a absorção do modelo de enfrentamento da pobreza divulgado pelo Banco.

A consolidação dessas políticas promoveu um efeito de contágio (STONE, 2000), potencializado pela divulgação das melhores práticas pelas organizações internacionais, pois segundo Holzinger e Knill (2005) e Knill (2005) o grau de adesão aumenta à medida que mais unidades aderem ao modelo, levando a um decréscimo no surgimento de novas políticas nas unidades convergentes.

Pode ter ocorrido também o que Souza (2006) descreve quando, ao tratar da formulação de políticas públicas, descreve o modelo *garbage can*, citando que nesse modelo, muitas vezes a “solução procura o problema”, ou seja, pinça-se uma solução pré-concebida, e aplica-se ao contexto em uma dinâmica de tentativa e erro, e não em uma ação estratégica (CAPELLA, 2004).

As políticas analisadas denotam a existência de relativa uniformidade nas CCTs implementadas na ALC, o que engloba, além das características básicas

dessas políticas - condicionalidade e transferência monetária - aspectos como o mecanismo de focalização (com predominância do *proxy means test*), o direcionamento à família e os tipos de condicionalidades previstos, fortemente ligados à formação de capital humano.

A multiplicação do modelo CCTs pode ter inibido a capacidade de inovação dos governos (SOUZA, 2006, LINDBLOM, 1979), orientando a criação de um perfil padronizado, o que poderá ser intensificado se iniciativas como a do governo brasileiro, citada no item “ii” (iniciativa de aprendizado “World without Poverty”) se solidificarem pois, conforme De Lorenzo (2013:401), mais de vinte países da ALC recebem algum tipo de cooperação técnica brasileira relacionada ao programa Bolsa Família⁵⁹.

Outro aspecto que tende a constranger a inovação no campo da política social após esse período de ampla propagação de uma mesma política é a questão do *path dependency* (DOLOWITZ e MARSH, 1996, ROSE, 1993 e DELPEUCH, 2008) e a tendência dos decisores, na formulação de políticas públicas, de adotar soluções incrementais.

- iv) Identificar, no processo de difusão de CCTs na ALC, a predominância do espraiamento de concepções e ideias (*soft transfer*), ou de arranjos institucionais e características constitutivas das políticas (*hard transfer*):

Conforme Kauchakje, Pessali e Silva (2013), a convergência não significa que a difusão ou transferência de uma política incluirá todos os seus componentes, mas ocorrerá uma “filtragem” e adaptação ao contexto adotante. Os componentes *hard* da política seriam o conteúdo, ferramentas, arranjos institucionais, e os componentes *soft* seriam as metas, ideologias, normas, conceitos e princípios (DOLOWITZ e MARSH, 2000, STONE, 2001).

Da análise das CCTs implementadas na ALC, conclui-se que houve tanto a difusão/transferência de componentes *hard* como de componentes *soft*, às vezes alternada e às vezes simultaneamente. A seguir serão analisados alguns dos

⁵⁹ Chile, Guatemala, Peru, Uruguai, El Salvador, Honduras, Bahamas, Colômbia, Equador, Venezuela, Belize, Bolívia, Guiana, Haiti, Cuba, Jamaica, República Dominicana, Suriname, México e Paraguai.

componentes identificados como objeto de difusão/transferência no espraiamento de CCTs na ALC.

Entende-se que a interferência dos RDMs no escopo das CCTs ocorre em aspectos gerais e constitutivos, como a focalização, reiteradamente destacada pelo Banco Mundial e adotada em todas as políticas analisadas, bem como nos instrumentos de focalização, que privilegiam métodos mais restritivos, como o *proxy means test*, que torna o direcionamento das transferências ainda mais seletivo. Do mesmo modo, e como já destacado, a presença de componentes ligados à formação e desenvolvimento dos destinatários das transferências, principalmente nas condicionalidades, sugere a adesão à abordagem das capacidades, exaustivamente propagada pelo Banco.

O exercício de competências relacionadas aos programas, por entes situados fora do Estado, como sociedade civil, igreja, comunidade internacional, como se observa em algumas das políticas relacionadas no Quadro 6, também tem identidade com a atribuição de responsabilidades propagada pelo Banco. Isso se vê com mais intensidade no que tange à participação das IFIs, que atuam diretamente em grande parte das CCTs analisadas, principalmente no âmbito do financiamento.

Destaca-se que, nos casos em que o financiamento da política é feito pelo Banco Mundial, é elaborado um detalhado plano de ação que comporá o contrato de empréstimo, e que contém as diretrizes específicas a serem adotadas pelo país adotante. Nesses casos o perfil dos programas será ainda mais aderente ao modelo do Banco. Considerando que das dezoito das políticas avaliadas utilizam verbas provenientes de IFIs, e que dentre estas, dezesseis têm como IFI financiadora o Banco Mundial, a probabilidade de modelagem integral desse grupo de políticas é bastante acentuada, como percebe-se ao compará-las.

A convergência verificada na ALC teve como estímulos a coexistência de condicionantes econômicas nas décadas de 1980 e 1990 que facilitaram a incorporação de um conjunto de medidas que repercutiram no desenho dos sistemas de proteção locais que passou a priorizar medidas focalizadas aos grupos pobres. Em alguns casos o processo foi otimizado por recursos monetários oriundos

das IFIs, o que gerou além da padronização do diagnóstico da pobreza, a padronização do tratamento.

Considera-se que a relação entre os níveis global e local, antes admitida, decorre da correspondência de conteúdo entre as concepções e valores propagados pelo Banco Mundial em seus relatórios, e as políticas do tipo CCT implementadas na ALC. Admite-se que a difusão de ideias provenientes das OIs e IFIs e, no caso desta pesquisa, do Banco Mundial, interferiu no processo de tomada de decisão dos governos locais a respeito das políticas de enfrentamento da pobreza a serem adotadas, fomentando um processo de modelagem de políticas públicas, que provocou a adoção, nas últimas duas décadas, de trinta e seis exemplos de políticas com grande similaridade institucional, ainda que em países com profundas disparidades em suas trajetórias políticas, sociais, culturais e econômicas.

5 CONCLUSÕES

A existência de uma sociedade global formada por atores estatais e não estatais, grupos de interesse, empresas, sociedade civil e os indivíduos, é um fato inexorável. Questionar a influência dessas instituições sugere indagar os fatores que motivam sua atuação, o espaço de interferência que possuem e os fins de suas atividades.

Especificamente no âmbito dessa pesquisa, quanto às motivações, pode se considerar, à primeira vista, que o Banco Mundial replica conceitos e valores oriundos dos países que o capitalizam, e busca consensos que afirmem ou reafirmem o poder daquelas potências. Por outro lado, é possível admitir que sua atuação ocorre no hiato de eficiência dos Estados, quando condições ambientais internas permitem ou exigem sua interferência.

Empiricamente, essas vertentes parecem mesclar-se. Considerando a assimetria de poderes que perpassa as organizações internacionais, especialmente quanto ao Banco Mundial, em que além de poder político há poderio financeiro envolvido, seria ingênuo acreditar que os países participam de forma igualitária nas relações em que tais instituições figuram. No Banco Mundial isso é explícito, pois os países decidem conforme seu poder de voto, e esse é proporcional aos valores que cada um aplica na instituição – mais dinheiro, mais votos. Aqui, as disparidades são mais nítidas, sendo claro que certos países influenciam mais do que outros, e que os consensos globais geralmente são norteados por consensos prévios entre esses países.

Quanto ao ambiente interno dos países, trata-se de um elemento que fomenta a atuação das organizações internacionais. Refere-se aqui àqueles Estados em que interesses locais ou contingências como o engessamento decisório de alguns governos motivam ou criam espaço para tais instituições atuarem. Isso parece bastante compreensível ao se tratar do Banco Mundial, visto que sua influência é mais pontual, dirigida e identificável, ao contrário de outras entidades como as Nações Unidas, que agem em uma esfera mais ampla e difusa.

É o que ocorreu na América Latina a partir de 1980, e que desencadeou um processo que, mais adiante, pode ter levado à criação das políticas de transferência de renda. Vejamos.

Desde 1980 a região vivia as consequências da crise do endividamento externo, sofria os efeitos de longos períodos não democráticos, e uma transição que em geral criou instituições fracas e inoperantes. Ainda que essa crise tenha também raízes no ambiente externo, nas ações dos países hegemônicos, nas pressões da economia externa que provocou o endividamento dos países periféricos, ou na crise do petróleo, foram as circunstâncias internas daquele momento que geraram uma situação favorável à ingerência das OIs, em especial das IFIs.

O padrão de atuação dessas agências era clássico, exigir contraprestações para que os países se habilitassem a requerer empréstimos. Isso vinha desde o Plano Brady, quando um rol de condicionalidades foi apresentado para que os países se tornassem elegíveis aos empréstimos estrangeiros. Isso se repetiu nos itens que compunham o Consenso de Washington. Daí surgiram as reformas estruturais na América Latina, as privatizações, as mudanças no regime previdenciário, o corte de gastos em políticas sociais.

A pobreza, que não era fenômeno novo, continuava crescendo. A ONU agia progressivamente de maneira mais incisiva com relação a esse tema, produzindo material que norteava e cobrava dos países medidas de combate, como um ator intelectual, fomentando a formação do consenso em torno da urgência de soluções.

Mas a pobreza exigia respostas que precisavam ser encontradas dentro das provisões orçamentárias disponíveis para as políticas sociais. Assim, é possível supor que as políticas de transferência de renda foram a alternativa viável encontrada, solução que agradaria tanto a ONU, e sua preocupação com as causas sociais, como ao Banco Mundial, e suas cobranças por ajustes econômicos. No meio deles, os governos neoliberais eram os agentes ideais para implementar esse tipo de política, que teve forte apoio – financeiro e técnico – das IFIs.

Esse exemplo demonstra, de maneira empírica, as correlações entre os níveis global e local. Percebe-se que todo o ambiente que se construiu externamente, fortemente influenciado pela atuação da ONU, criou uma demanda pela solução da pobreza (que até então existia, mas parecia invisível). No nível local, dos países

latino americanos, o ambiente pedia mudanças, e ao mesmo tempo, mostrava a necessidade de políticas de combate à pobreza. Como intermediário, facilitador, agente financeiro, estava o Banco Mundial, que em sua carteira de soluções poderia incluir, indiretamente, o enfrentamento da pobreza.

Interessante observar a importância que a literatura sobre transferência, difusão e aprendizado de políticas tem para esclarecer os componentes dessa dinâmica, permitindo apontar os momentos do processo, identificar o papel dos atores envolvidos, avaliar o grau de influência ou de transplante de um conceito de um lugar para outro.

Quanto ao Banco Mundial, apesar de sua imersão na luta contra a pobreza, continua agindo à forma antiga, através de um discurso guiado por questões econômicas e políticas que, em algum momento posterior, repercutirão na redução da pobreza. Percebe-se, analisando a ação do Banco, em que pese o caráter humanitário que insere em seu discurso, a tendência em incentivar políticas residuais e focalizadas, que ofereçam o mínimo, aos mais pobres entre os pobres. Os enlaces entre o global e o local tomam assim dimensões complexas, deixando transparecer assimetrias entre grandes e pequenas economias, espaços de ação mais ou menos permeáveis à atuação do Banco Mundial e de outras instituições financeiras internacionais.

A disseminação de CCTs na América Latina e Caribe, decorreria, de fato, conforme já avaliado por Kauchakje e Silva (2012) da coexistência de variáveis indutoras e facilitadoras como as características da política e o incentivo das OIs, sem que necessariamente uma exclua a outra, havendo, além da multicausalidade a potencialização mútua.

No início deste trabalho questionou-se em que medida as políticas de transferência monetária correspondem às prescrições das OIs referentes ao tema pobreza. Após a análise das políticas do tipo CCT da América Latina e Caribe, conjugadas ao conteúdo dos RDMs expedidos pelo Banco Mundial entre os anos 1978 e 2015, conclui-se que há uma correspondência bastante significativa, e que a compatibilidade diz respeito a aspectos constitutivos das políticas, como arranjo institucional, conteúdo, ferramentas, tratando-se de um caso de *hard transfer*. Isso

aponta para a formação de um padrão de política de enfrentamento da pobreza que vem sendo replicado na região.

As determinantes desse processo são variadas. Teríamos o aumento do número de pobres em decorrência da crise econômica da década de 1980, a formação de um consenso fomentado principalmente pela ONU acerca da necessidade de combate da pobreza, a reforma do Estado impulsionada pelas IFIs que provocou, entre outras consequências, a diminuição dos gastos em políticas sociais, propiciando o surgimento de políticas altamente focalizadas. Neste último aspecto, destaca-se que as características da política (focalização, residualidade) facilitaram o seu espriamento.

Após a consolidação do modelo, algumas iniciativas passaram a ser pinçadas pelo Banco Mundial e divulgadas como boas práticas, como o programa Progres/Oportunidades do México, e o Bolsa Família, do Brasil. As escolhas podem decorrer da adesão mais estrita ao modelo sugerido pelo Banco, ou do fato de serem casos em que a política decorreu de empréstimos fornecidos pela instituição, e assim, sua promoção atrairia novos clientes. Outra possibilidade, pelo menos quanto ao Brasil, é que o governo brasileiro teria se tornado um porta-voz na divulgação do Bolsa Família, atraindo a atenção de dezenas de países interessados em replicar o programa, e fomentando a sua divulgação pelas OIs e IFIs.

A fim de alcançar o objetivo geral da presente dissertação - analisar a influência das prescrições do Banco Mundial acerca do tema pobreza nas políticas CCT implementadas na América Latina e Caribe – desenvolveu-se um exercício de análise de políticas públicas que demonstrou a importância das IFIs em sua dimensão persuasiva, o seu poder de interferir nos rumos das políticas locais mesmo quando não está se valendo de suas prerrogativas financeiras. É nesse aspecto que se ressalta a capacidade de padronização de uma resposta à pobreza em todo um continente (considere-se que até mesmo os Estados Unidos tiveram a sua CCT, em Nova York).

Os RDMs, ainda que se tratem de documentos de análise e avaliação, propagam conceitos, divulgam sugestões e recomendações, promovem boas práticas que legitimam o discurso do Banco ao materializar as suas concepções. Compõem-se assim de instrumentos de exercício de seu poder simbólico e de disseminação de modelos. Esses conteúdos foram identificados nos componentes das políticas de transferência monetária analisadas, denotando a possibilidade de

absorção de normas e valores, e as conexões entre os níveis global e local. Essa dinâmica é alimentada por processos de difusão, transferência e convergência de políticas em um ambiente que até algumas décadas atrás era dominado por Estados, mas que agora é permeado por atores de diversas esferas.

Entende-se que foram alcançados os objetivos propostos no presente trabalho, e que os resultados apresentados contribuem com os estudos sobre análises de políticas públicas sob uma ótica pouco explorada pela literatura, a da modelagem internacional. No caso estudado, demonstra-se o papel do Banco Mundial nessa dinâmica, e a sua ocorrência no âmbito da formulação e implementação de políticas de transferência monetária na América Latina e Caribe. Mas essa mesma abordagem pode ser aplicada a outros atores do sistema internacional, e a outros temas emergentes que suscitam um enfrentamento em larga escala, como questões ambientais, políticas migratórias e proteção à informação.

O estudo do espraiamento de CCTs é emblemático, um modelo de política que surge em escala embrionária em municípios do interior do Brasil, ganha notoriedade, visibilidade e presença no âmbito nacional, e agora volta a ser replicado em diversas municipalidades como Bogotá, Buenos Aires, São Paulo.

No âmbito desta pesquisa foram identificados diversos municípios que implementarem com sucesso políticas de enfrentamento da pobreza⁶⁰, como Campos, Criciúma, Londrina, São José dos Campos, Salvador, Bogotá, Buenos Aires e Nova Iorque, agindo ora como receptores, ora como difusores de ideias e conteúdo desse tipo de políticas. Analisar como esse processo vem ocorrendo, agora novamente em esfera municipal, é uma possibilidade de desdobramento desse trabalho, pois a mobilização de soluções formuladas em outras esferas, é um recurso válido também para os tomadores de decisão das unidades subnacionais.

Outro possível desdobramento pode contemplar a análise *in casu* das políticas que possuem financiamento do Banco Mundial, em estudo comparado com aquelas que não contém esse componente, para que se identifiquem continuidades e rupturas e se avalie o alcance do papel modelador de políticas que tal instituição financeira exerce.

⁶⁰ Os casos identificados não foram tratados neste trabalho por estarem fora do âmbito da pesquisa, voltada à análise de políticas implementadas em nível nacional.

A elaboração do presente trabalho orientou-se pela estrita observação do referencial teórico e pela permanência da análise no âmbito dos objetivos propostos. Mas mobilizar um conteúdo de tamanha relevância e de tantas implicações fáticas não ocorre sem que se formem opiniões e valorações sobre os conteúdos confrontados, principalmente quanto às características das políticas estudadas. A seguir serão trazidas breves observações da autora acerca do tema desta pesquisa.

Debruçar-se sobre as políticas de enfrentamento da pobreza provoca um questionamento acerca dos rumos que as políticas sociais tomarão, questionando-se se após esse longo período de padronização e homogeneidade, o modelo foi fortalecido ou desgastado. Do mesmo modo, indaga-se se a sistematização exaustiva de uma modalidade de enfrentamento, replicado quase que incondicionalmente em contextos heterogêneos, pode ter provocado a naturalização da pobreza, medida apenas em parâmetros quantitativos e divorciada de seu componente humano.

Talvez o discurso do Banco Mundial, que transforma o indivíduo pobre em um dado, e reduz as políticas de enfrentamento a medidas residuais de gestão, tenha contaminado de forma profunda o debate mundial sobre pobreza e desigualdade, reduzindo o desafio à superação de uma linha imaginária que separara em termos monetários os pobres dos não pobres, e desconsiderando todas as demais dimensões não econômicas que a pobreza e a desigualdade incitam.

Cumprindo aos tomadores de decisão no âmbito de políticas públicas de enfrentamento da pobreza, captar as repercussões que as carências decorrentes da pobreza e da desigualdade produzem dentro da conjuntura histórica, geográfica, política, social e econômica em que se inserem. A partir daí, empregar uma abordagem holística, que inclua respostas de curto prazo para os efeitos imediatos da pobreza, medidas emancipatórias e de empoderamento da população pobre, inserção social e interrupção da transmissão intergeracional da pobreza. Nessa missão, um dos desafios que se apresentam é buscar - além dos modelos pré-formatados propagandeados pelas instituições financeiras internacionais - um desenho de política que possa, de maneira efetiva, atender às necessidades e demandas que a pobreza e a desigualdade geram em cada contexto.

REFERÊNCIAS

- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia. A especificidade do *welfare state* brasileiro. Em: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social e CEPAL, 1989.
- ATTANASIO, Orasio; TRIAS, Julieta; VERA-HERNANDEZ, Marcos. Old and new welfare: the relative effect on child nutrition. Santiago: Iniciativa America Latina y Caribe sin hambre - FAO, working-paper n. 8, abril, 2009.
- BANCO MUNDIAL. Conditional cash transfers. Apresentação power-point. LCSHS, 9 de dezembro de 2013.
- BASTAGLI, Francesca. The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. New York: International Policy Centre for Inclusive Growth, working paper n. 60, dez. 2009, 33 p.
- BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Persona, 1977, 70 p.
- BENNETT, Colin. What is policy convergence and what causes it? London: British Journal of Political Science, n. 21, p. 215-233, 1991.
- BELLUZZO, Luiz G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. Campinas: Revista Economia e Sociedade. Faculdade de Economia, UNICAMP, 1995.
- BRASIL. Lei n.º 10.835 de 08 de janeiro de 2004. Institui o Programa de Renda Mínima. Brasília, 2004.
- BRAUW, Alan de; HODDINOTT, John. Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico. Washington: International Food Policy Research Institute, discussion paper 00757, março, 2008.
- BRIÈRE, Bénédicte de la; RAWLINGS, Laura B. Examining conditional cash transfer programs: a role for increased social inclusion? Washington: World Bank Institute, Social Safety Net Primer Series, jun. 2006, p. 1-28.
- BOLTVINIK, Julio, Mexico's alleged influence on poverty reduction strategies in Latin America. Cidade do México: Estudios Criticos del Desarrollo, v. II, n. 2, primer semestre de 2012, p. 13-40.
- BORDIEU, Pierre. O poder simbólico. Trad.: Fernando Tomaz, Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989, 311 p.

- BULL, Hedley. A sociedade anárquica. Brasília: IPRI, ed. UNB, 1ª ed., 2002.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de *agenda-setting* na reforma da Administração Pública (1995-2002). Universidade Federal de São Carlos [Tese de Doutorado] Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. São Carlos, 2004, 235 p.
- CASTANEDA, Tarcisio; LINDERT, Kathy. O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos. Washington d.C.: World Bank, social protection discussion paper series n. 526, 2005, 78 p.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. V. 1 – A sociedade em rede. 6ª ed., 14ª reimp., São Paulo: Paz e Terra, 1999. 698 p.
- CECCHINI, Simone. Do CCT Programmes Work in Low-Income Countries? Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: Centro Internacional de Pobreza: Julho, 2009 (IPC One Pager n.90).
- CECCHINI, Simone. *Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação*. In. CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (orgs.) Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, 494 p.
- CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Programas de Transferências Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, junio de 2011. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>
- CEPAL [Comissão Econômica para América Latina e Caribe] La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Uruguay, Montevideo, mar, 2006.
- CEPAL [Comissão Econômica para América Latina e Caribe] Panorama Social da América Latina e do Caribe. Costa Rica: CEPAL, 2014, 56 p.
- CERQUEIRA, Monique Borba. Pobres e Pobreza: metamorfoses e fabulações. São Luís: Revista Políticas Públicas, v. 13, n. 2, jul/dez, 2009, p. 195-201.
- COBO, Barbara. Políticas focalizadas de transferência de renda – contextos e desafios. São Paulo: Cortez ed., 2012, 287 p.

COELHO, Jaime C. Economia, poder e influência externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina. São Paulo: Ed. UNESP, 2012, 296 p.

COX, Robert. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. London: Millenium – Journal of International Studies, v. 12, n. 2, jun. 1983, p. 162-175.

CRUZ, Sebastião Velasco. Um outro olhar: sobre a análise gramsciana das organizações internacionais. ANPOCS: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42, fevereiro, 2000, p. 39-53.

DE LORENZO, Marina Carvalho. *Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional*. In. CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (orgs.) Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013, 494 p.

DEACON, Bob; OLLILA, Eeva; KOIVUSALO, Meri; STUBBS, Paul. Global social governance – themes and prospects. Helsink: Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2003, 160 p.

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. Paris: Centre d'études et de recherches internationales, Questions de Recherche, n. 27, dec. 2008, 69 p.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns from whom: a review of the policy transfer literature. London: Political Studies, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, David. Learning from America: policy transfer and development of the british welfare state. Sussex: Sussex Academic Press, 1998, 212 p.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad, the role of policy transfer in contemporary policy making. London: Governance, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, David. The Europeanization of policy transfer: the EU as a policy mediator. New Orleans: workshop "International and policy transfer", abril, 2003.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço de literature internacional. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 3, n. 6, fev. 1988

DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 4, 1997, p. 3-15.

DRAIBE, Sonia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. Caxambu: Anais do 30º Encontro da ANPOCS, nov., 2006.

DYE, Thomas. Understanding public policies, New Jersey: Pearson, 5a ed., 1984, 377 p.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. São Paulo: Lua Nova, n. 24, 1991, p. 85-116.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in. Cambridge: University Press, 1985, 370 p.

EVANS, Mark. At the interface between theory and practice: policy transfer and lesson-drawing. Public Administration, v. 84, n. 2, junho, 2006, p. 479-489.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil. Campinas: Economia e Sociedade, v. 8, jun. 1997, p. 183-238.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, fev, 2003, p. 21-29.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. Rio de Janeiro: Physis – Revista Saúde Coletiva, n. 7, v. 2, 1997, p. 129-147.

FISZBEIN, Ariel; SHADY, Norbert. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. Washington D. C.: The World Bank – USA. 2009. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf

FLEURY, Sonia. Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 1994.

FONSECA, Ana; MONTALI, Lilian. O programa de renda mínima de Campinas. Uma estratégia de combate da pobreza urbana. Caxambu: Anais do 20º Encontro Anual da ANPOCS, out., 1996.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo – evidências do caso brasileiro. São Paulo: Revista da Faculdade de Educação, v. 24, n. 1, jan/jun 1998, p. 37-69.

FREITAS, Rosana de Carvalho M. A política de combate à pobreza e as agências multilaterais. São Luís: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, ago. 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análises de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, jun, 2000.

GENTILINI, Ugo; HONORATI, Maddalena; YEMTSOV, Ruslan. The state of social safety nets 2014. Washington, DC: World Bank Group, 2014. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19487568/state-social-safety-nets-2014>

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 4ª ed, 2002, 175 p.

GROSH, Margaret *et al.* For protection and promotion, the design and implementation of effective safety nets. New York: The World Bank, 2008, 587 p.

HABERMAS, Jurgen. Teoria do Agir Comunicativo. São Paulo: Martins Fontes, 1ª ed., 2012, 1554 p.

HELD, David. A democracia, o Estado-Nação e o sistema global. São Paulo: Lua Nova, n. 23, março, 1991, p. 145-194.

HENKIN, Louis. The age of rights. New York: Columbia University Press, 1990, 220 p.

HODINNOTT, John; BASSETT, Lucy. Conditional cash transfer programs and nutrition in Latin America: assessment of impacts and strategies for improvement. Santiago: Iniciativa America Latina y Caribe sin hambre - FAO, working-paper n. 9, abril, 2009.

HOLZINGER, Katharina e KNILL, Christoph. Causes and conditions of cross-national policy convergence. Journal of European Public Policy, v. 12, n. 5, out., 2005, p. 775-796.

HURREL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. São Paulo: Lua Nova, n. 46, 1999, p. 55-74.

IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, maio, 2014, 209 p.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. Brasília, IPEA, 2007.

KAUCHAKJE, Samira. International modeling and brazilian public policies for poverty reduction. Washington: Latin American Policy, v. 5, n. 1, p. 157–168.

KAUCHAKJE, Samira. *Elaboração e Planejamento de Projetos Sociais*. Curitiba: IESDE Brasil SA, 2008, 220 p.

KAUCHAKJE, Samira. Valores sobre direitos e política social entre vereadores de Curitiba: relação entre tipos de solidariedade e normas constitucionais. Universidade Federal do Paraná [Dissertação de Mestrado], Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Curitiba, 2012, 158 p.

KAUCHAKJE, Samira. Instituições e cultura: difusão e modelagem internacional da política pública brasileira de combate à pobreza. São Leopoldo: Ciências Sociais Unisinos, vol. 49, n. 2, p. 135-144, mai/ago 2013.

KAUCHAKJE, Samira; PESSALI, Huáscar; SILVA, Evelise. Social Programs of Big Impact and Middle-Range Theories: Diffusion and Transfer Process in Latin America. Montreal: 23^o IPSA Congress, 2014.

KELLEY, David. *A life of one's own: individual rights and the welfare state*. Washington: Cato Institute, 1998, 165 p.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984, 377 p.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown & Co, 1984.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives and public policies – updated edition (2nd)*. Boston: Pearson, 2010, 304 p.

KIRGIS Jr., Frederick. *International organizations in their legal setting*. Minnesota: West Publishing Company, 1016 p.

KNILL, Christoph. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory facts. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, 2005, disponível em < <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1862/>> acesso em 13/12/2014.

LAFER, Celso. Prefácio. *In: PIOVESAN, Flavia (autora). Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 4^a ed., 2012.

LEITE, Izildo Correa. Novos olhares, novos lugares: por uma política social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania. Cidade do México: Convergencia – Revista de Ciencias Sociales, n. 47, mai-ago 2008, p. 62-89.

LIMONAD, Ester; RANDOLPH, Rainer. Cidade e lugar: sua representação e apropriação ideológica. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 5, maio, 2002, p. 1-22.

LO VUOLO, Ruben, *et al.* La pobreza de la politica contra la pobreza. Buenos Aires: Mino y Davila Editores, out, 1999, 336 p.

LOWI, Theodor. Four Systems of policy, politics and choice. London: Public Administration Review, v. 32, n. 4, jul-ago 1972, p. 298-310.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

McNAMARA, Robert. Speech adressed to the board of governos. Washington D.C., 25 de setembro de 1972. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/12/08/000386194_20111208000325/Rendered/PDF/557870WP0Box360y0Robert0S.0McNamara.pdf Acesso em 23/11/2014.

MAJONE, Giandomenico. Cross-National Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States. Cambridge: Journal of Public Policy, v. 11, n. 1, janeiro, 1991, p. 79-106.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva. Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 6ª ed, 2011, 312 p.

MARKS, Stephen P. Human rights and development. *In*: JOSEPH, Sarah (ed.). *International Human Rights: a research handbook*, London: Edward Elgar Publisher, 2010, p. 167-195.

MAZZUOLI, Valério de O. Curso de Direito Internacional Público. 7ª ed, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013, 1216 p.

MEDINA, Susana Pérez. Políticas Públicas de combate a la pobreza en Yucatán, 1990-2006. *Gestion y Política Pública*, v. XX, n. 2, II semestre, 2011, p. 291-329.

MENDONÇA, Luís Jorge. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. Porto Alegre: Textos & Contextos, v. 11, n. 1, jan-jul 2012, p. 65-73.

MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito, as contrapartidas do Programa Bolsa Família. São Paulo: Revista Ciência e Saúde Coletiva, v. 12, n. 6, 2007, p. 1453-1462.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 28ª ed., 2012, 956 p.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. Porto Alegre: Ciência e Educação, v. 9, n. 2, 2003, p. 191-211.

MORENO, Jorge Enrique Culebro; ZANABRIA, Víctor Manuel Figueras. Policy transfer and lesson drawing: the case of the pension system reform in Mexico. Estudios Gerenciales, v. 28, n. 122, enero-marzo, 2012, p. 139-151.

NEWMARK, Adam. An integrated approach to policy transfer and diffusion. Review of Policy Research, v. 19, n. 2, junho, 2002, p. 151-178.

PARKER, Susan. Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria e media superior. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, março, 2003. Disponível em: <http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2002/insp_2002_impacto_inscripcion_escolar.pdf> Acesso em 12/01/2015.

PARKER, Susan. *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar*. In: PRADO, Bernardo; ÁVILA, Mauricio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública, 1ª ed, 2005, 334 p.

PEREIRA, Alexsandro E. O papel das instituições internacionais no mundo pós-guerra fria: análise do Conselho de Segurança da ONU. Projeto de Pesquisa. Curitiba: NEPRI – Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, UFPR, 2010.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, jan/abr 2005, p. 43-55. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14/12/2014.

PIRES, Marcos C. A “Nova Ordem Mundial” e o Consenso de Washington. Marília: Unesp, Revista Novos Rumos. Ano 21, n. 45, 2006, p. 20-29.

PLATIAU, Ana F. Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental. Baseado no debate realizado no colóquio: “L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?”, Centro de Direito Ambiental da Universidade de Paris X, França, março, 2001.

RASELLA, David; *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *Lancet*, v. 382, n. 9886, 2013, p. 57-64.

RAWLS, John. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. São Paulo: Lua Nova, n. 25, 1992, 25-59.

REGO, Walkiria Leão; PINZANI, Alessandro. Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: UNESP, 2013, 241 p.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. Rio de Janeiro: Alea, v. 7, n. 2, jul-dez, 2005, p. 305-322.

ROGERS, Everett. Diffusion of innovations. New York: Free Press, 5ª ed., 2003, 576 p.

ROGERS, Everett *et al.* Complex adaptative systems and the diffusion of innovations. *The Public Sector Innovation Journal*, v. 10, n. 3, 2005, p. 1-26.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? Cambridge: *Journal of Public Policy*, v. 11, 1991, p. 3-30.

ROSE, Richard. Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space. Londres: Chatam House, 1993, 176 p.

ROSE, Richard. Ten steps in learning lessons from abroad. Florença: European University Institute, EUI working papers, RSC n. 2002/05, 2002.

ROSE, Richard. How to draw lesson? A guide for political analysis. Swindon: Economic and Social Research Council, full research report L216252017, 2005.

Disponível em: < <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/L216252017/outputs/Read/501b3307-b763-4b14-80d9-79c6afea6dc2>>

Acesso em 28/11/2014.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANTOS, Boaventura de S. Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition. New York: Routledge, 1995, p. 262.

SANTOS, Boaventura de S. Para uma concepção multicultural de direitos humanos. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, v. 23, n. 1, jan/jun, 2001, p. 7-34.

SASSEN, Saskia. Neither global, nor national: novel assemblages of territory authority and rights. New York: Ethics & Global Politics, v. 1, n. 1-2, 2008, p. 61-79.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Trad.: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, 416 p.

SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovao; GUINDANI, Joel. Pesquisa documental: pistas teóricas a metodológicas. São Paulo: Revista Brasileira de História e Ciências Sociais, ano 1, n. 1, julho, 2009.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: nova forma de política social. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa n.º 29, 1996, 124 p.

SILVA, Maria Ozanira Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004, 248 p.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Florianópolis: Katálisis, v. 13, n. 2, jul/dez 2010, p. 155-163.

SILVA, Maria Ozanira da S. Panorama geral dos programas de transferência de renda na América Latina e Caribe. São Luís: Revista de Políticas Públicas, n. especial, jul. 2014, p. 299-306.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. Annual Review of Sociology, v. 12, 1986, p. 131-157.

SOARES, Barbara Cobo. Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar. Universidade Federal do Rio de Janeiro [Tese de

Doutorado]. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010, 277 p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Rômulo Paes; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Measuring the impact of Bolsa Familia Program on data from health and nutrition days (Brazil). Santiago: Iniciativa America Latina y Caribe sin hambre – FAO, working paper n. 7, abril, 2009.

SPRANDEL. Márcia Anita. A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, 197 p.

STANDING, Guy. How cash transfers boost work and economic security. New York: United Nations Economic and Social Affairs, UNDESA working paper, n. 58, out, 2007, 38 p.

STAMPINI, Marco; TORNAROLLI, Leopoldo. The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), policy paper n. 49, nov. 2012, p. 1-30.

STONE, Diane. Learning Lesson and Transferring Policy Across Time, Space, and Disciplines. London: Politics, v. 19, 1999, p. 51-59.

STONE, Diane. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. London: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, fev. 2000, p. 1-43

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política social – universalização ou focalização, subsídios para o debate. Rio de Janeiro: IPEA, Políticas sociais acabamento e análise, v. 7, ago., 2003, p. 122-126.

ULTRAMARI, Clovis. Origens de uma política urbano-ambiental. Curitiba: Editora da UFPR, Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 3, jan./jun. 2001, p. 65-78.

ULTRAMARI, Clovis; DUARTE, Fábio. Migração das ideias urbanas no mundo lusófono. Curitiba: Urbe, v. 4, n. 2, 2012, p. 171-173.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1997, 245 p.

VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? São Paulo: Estudos Avançados n. 14, v. 40, 2000, p. 179-210.

WEYLAND, Kurt Gerhard. Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2006, 297 p.

WIGHT, Martin. A política do poder. Trad.: Carlos Sérgio Duarte. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI – Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, 329 p.

APÊNDICE A - RELAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO MUNDIAL ANALISADOS

	Ano de Publicação	Tema	Fonte
1	1978	Sem tema	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5961
2	1979	Sem tema	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5962
3	1980	Parte I - Adjustment and growth in the 1980s Parte II - Poverty and human development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5963
4	1981	National and International Adjustment	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5964
5	1982	International Development Trends Agriculture and Economic Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5965
6	1983	World Economic Recession and Prospects for Recovery Management in Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5966
7	1984	Recovery or Relapse in the World Economy? Population Change and Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5967
8	1985	International Capital and Economic Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5968
9	1986	The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth Trade and Pricing Policies in World Agriculture	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5969
10	1987	Barriers to Adjustment and Growth in the World Economy Industrialization and Foreign Trade	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5970
11	1988	Opportunities and Risks in Managing the World Economy Public Finance in Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5971

12	1989	Financial System and Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5972
13	1990	Poverty	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973
14	1991	The Challenge of Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5974
15	1992	Development and the Environment	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5975
16	1993	Investing in Health	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5976
17	1994	Infrastructure for Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5977
18	1995	Workers in a Integrating World	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5978
19	1996	From Plan to Market	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5979
20	1997	The State in a Changing World	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980
21	1998/1999	Knowledge for Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5981
22	1999/2000	Entering the 21st Century	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982
23	2000/2001	Attacking Poverty	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856
24	2002	Building Institutions for Markets	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5984
25	2003	Sustainable Development in a Dynamic World – Transforming Institutions, Growth and Quality of Life	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5985
26	2004	Making Services Work for Poor People	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986
27	2005	A Better Investment Climate for Everyone	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5987
28	2006	Equity and Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5988
29	2007	Development and the Next Generation	https://openknowledge.worldbank.org/

			handle/10986/5989
30	2008	Agriculture for Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990
31	2009	Reshaping Economic Geography	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991
32	2010	Development and Climate Change	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4387
33	2011	Conflict, Security and Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389
34	2012	Gender, Equality and Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391
35	2013	Jobs	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843
36	2014	Risk and Opportunity – Managing Risk for Development	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16092
37	2015	Mind, Society and Behaviour	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20597