

40º Encontro Anual da Anpocs

ST24 Políticas públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina

Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial

Cristiane Kerches da Silva Leite (USP)

Osmany Porto de Oliveira (UNIFESP)

Júlia Mafra (USP)

## INTRODUÇÃO

Desde 2003, em um contexto de consolidação da condição do Brasil como exportador de políticas, o Programa Bolsa Família foi implementado e, no decorrer dos anos, difundido internacionalmente, a partir da legitimação de ideias, desenho e instrumentos de políticas sociais desenvolvidas no país. O processo de internacionalização das políticas sociais brasileiras não é novo e já envolveu iniciativas municipais desde os anos 1980 (Justo, 2007; Porto de Oliveira, 2016). A partir dos anos 2000, este processo atingiu um novo patamar, com o crivo de organismos multilaterais como a ONU e o Banco Mundial<sup>1</sup>, que passaram a recomendar modelos inspirados no caso brasileiro de programas de transferência de renda, orçamento participativo e agricultura familiar (Porto de Oliveira 2016). As avaliações sistemáticas positivas, domésticas e exógenas, do Programa Bolsa Família, especialmente a partir de 2007, tiveram um papel importante na criação de uma *policy image* (Baumgartner & Jones, 1999) positiva e bem sucedida do programa em termos de eficácia para reduzir níveis de pobreza e em termos de efetividade para alavancar mudanças sociais em diversas áreas<sup>2</sup>.

Segundo Weyland (2004) nem todas as experiências bem-sucedidas de políticas públicas tornam-se modelos internacionais a serem seguidos. O autor aponta alguns fatores que aumentam a chance de um programa ou política chamar a atenção da comunidade global, como no caso de países que exercem papel de liderança internacional. Este foi o caso do Brasil a partir do primeiro mandato do Governo Lula, que implementou uma política externa protagonista e ativa (Faria, 2016). Neste mesmo período houve aumento da cooperação técnica entre países, exemplo de transmissão

---

<sup>1</sup> O Relatório de Desenvolvimento Humano 2015 do PNUD destacou o Bolsa Família: " Adequação dos programas de proteção social com êxito aos contextos locais. Os programas de transferências de rendimento ou de transferências condicionadas de rendimentos têm proporcionado uma fonte de proteção social, em particular na América Latina (como os **programa Bolsa Família**, no Brasil, e Oportunidades, atualmente Prospera, no México) e poderão ser replicados noutras partes do mundo (África subsariana). Estes programas proporcionam apoio ao rendimento para famílias pobres e reforçam as capacidades humanas, aumentando os fundos destinados à educação e aos cuidados de saúde para crianças. As transferências condicionadas de rendimento sob diferentes formas têm também sido úteis na abordagem dos riscos do mercado de trabalho relacionadas com as crises, como a crise dos preços do café da Nicarágua" (pg. 185).

<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200014.html>. Outros links referentes à análises oriundas da ONU e do Banco Mundial: <https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>; <http://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>.

<sup>2</sup> Há um blog organizado pelo ex-secretário da SAGI, Paulo de Martino Jannuzzi, que concentra uma série de relatórios de avaliação do PBF, baseada em diferentes metodologias, focos e objetivos. Ver: [https://issuu.com/sagi\\_mds](https://issuu.com/sagi_mds)

direta de políticas, nos termos de Weyland (2004), e entre o Governo Federal e o Banco Mundial, a chamada transmissão indireta (idem). De 2003 a 2014, dos 169 projetos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com o Banco Mundial, 79 tiveram relação com a superação da pobreza (47% do total). Observa-se que, nesse período, houve uma crescente incidência de projetos relacionados à superação da pobreza, alcançando 77% do total de acordos firmados em 2013. Em termos comparativos, ainda em 2013, nove projetos foram realizados com o Banco Mundial, sendo sete deles relacionados com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil, nos quais seis foram cooperação técnica (Lorenzo, 2013; Mafra, 2014).

O Governo Brasileiro exerceu papel protagonista no processo de formulação e implementação do Programa Bolsa Família em função do contexto político favorável, mas também, sobretudo, do acúmulo e aprendizado de experiências de transferência de renda anteriores, sejam experiências subnacionais (como o Programa Renda Mínima do município de São Paulo), sejam federais (como o Bolsa Escola e vários programas pulverizados em distintos ministérios durante os governos FHC) (Leite e Peres 2015; Coelho 2013; Mafra 2014).

Não se trata de um protagonismo "autárquico" por parte do Governo brasileiro. Havia um contexto na América Latina de implementação de políticas de transferência de renda condicionada nos anos 1990 e início dos 2000 inspiradas em princípios de focalização de políticas públicas e no paradigma de pobreza multidimensional, ventilados internacionalmente pelo Banco Mundial. Segundo Leite e Peres (2013; 2015), o caráter da relação entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial no processo de formulação do PBF contrasta com a tônica política que caracterizou a relação em outros momentos históricos e outros contextos. Se historicamente, a grosso modo, a atuação do Banco Mundial em países latino-americanos se caracterizou pela imposição de receituários e "modelos-ouro" de desenvolvimento econômico e social na contratação de empréstimos, observa-se que na experiência do Programa Bolsa Família o Banco Mundial atuou como agente interlocutor de projetos de cooperação técnica e aprimoramento das capacidades estatais, quando ainda se verificava uma significativa fragilidade institucional do governo brasileiro, mesmo tendo ocorrido a contratação de um empréstimo em 2004.

Na medida em que a correlação de forças se alterou nos anos 2000 (inclusive em termos de capacidade de financiamento do governo brasileiro) e a imagem positiva do programa se consolidou internacionalmente, sobretudo por um processo de transmissão

direta entre países e o efeito feedback de avaliação de impacto positivas, a relação entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial ganha novos contornos, que podem ser compreendidos em um contexto relacional mais amplo e complexo, em que atuam atores governamentais, *think tanks* nacionais e internacionais e comunidades epistêmicas e políticas.

O caso do Programa Bolsa Família se caracterizou por uma parceria "simétrica" em termos de capacidade institucional, marcada por trocas de experiências no desenvolvimento de instrumentos de políticas públicas que marcaram, por exemplo, a implementação de inovações institucionais, como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Há farta literatura na área de educação, políticas de saúde e urbanas<sup>3</sup> que analisam as históricas relações assimétricas do Banco Mundial com instâncias governamentais de vários países, sobretudo os em desenvolvimento<sup>4</sup>.

Desta forma, este artigo apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa mais ampla em andamento sobre a difusão de políticas sociais. O objetivo deste trabalho é discutir os mecanismos específicos e termos de troca de experiências e expertises entre o Banco Mundial e Governo Federal na implementação do Programa Bolsa Família, que podem ser observados em relatórios formulados por técnicos da instituição. Quais foram de fato as contribuições do Banco Mundial no planejamento das estratégias e escolhas de desenho e instrumentos de gestão do Bolsa Família no âmbito do Governo Federal? E, mediante a constatação de um jogo relacional de "trocas", quais foram as lições

---

<sup>3</sup> Há vários estudos sobre experiências de construção de políticas com a participação do Banco Mundial e do BID nos anos 1990: Viana (2009); Dale (2004); Figueiredo (2009); Fonseca (1996 e 1998).

<sup>4</sup> Segundo Mattos (2001), "(...) até os anos 70, uma grande parte das sugestões de políticas emanadas das agências internacionais e fóruns internacionais de discussão surgiam de amplos debates entre representantes dos diversos países. A cooperação técnica e o diálogo político eram as ferramentas fundamentais postas em ação para granjear a adesão dos governos àquelas propostas de políticas. Em contraste, os anos 80, no contexto das propostas de ajuste estrutural, trouxeram à tona um outro modo de desenvolver e difundir sugestões de políticas, agora especificamente voltadas para os países em desenvolvimento. As propostas de política passaram a ser elaboradas num âmbito restrito a algumas agências internacionais e aos principais governos do mundo, disseminando-se com a ajuda de **dispositivos de indução (como os empréstimos condicionados à adoção de certas políticas econômicas)**. Nos anos 90, há uma retomada do diálogo político em duas dimensões: o diálogo entre as próprias agências internacionais e o diálogo das agências com cada governo. **Mas há a persistência de uma assimetria que vinha já da década de 1980: as sugestões de quais seriam as políticas mais adequadas aos países em desenvolvimento são elaboradas no âmbito das agências internacionais.** O diálogo político com cada governo, mesmo que adotando em menor grau as condicionalidades, visa obter a sua adesão às sugestões já elaboradas. A emergência desse novo padrão de atuação foi simultânea à crescente proeminência do Banco Mundial no que diz respeito ao debate sobre as políticas de saúde no cenário internacional" (Mattos 2001: 378).

aprendidas pelos técnicos do Banco Mundial a partir do caso brasileiro, registradas nos documentos públicos da instituição<sup>5</sup>?

O argumento central deste artigo é que, nos últimos anos de governo, o Brasil tornou-se um "celeiro" de políticas sociais em contexto internacional, especificamente no que tange às políticas de transferência de renda condicionada. A **estratégia metodológica** é qualitativa. Por meio da **técnica de rastreamento do processo**, procurou-se entender quais aspectos/técnicas/experiências foram trocadas entre o Banco Mundial e o governo brasileiro desde a implementação do Programa Bolsa Família. Foram realizadas entrevistas com atores que participaram diretamente na difusão do Programa Bolsa Família<sup>6</sup>. Em seguida, foram analisados documentos oficiais do Banco Mundial e do Ministério das Relações Exteriores, por meio de uma técnica desenvolvida especialmente para este estudo que se encontra na seção final no **apêndice metodológico**.

O artigo está dividido em seis seções. A primeira apresenta apenas os principais conceitos e categorias presentes na literatura que nos orientam analiticamente. Na segunda seção é discutida a agenda do combate à pobreza no Banco Mundial. As seções seguintes consistem na análise das interações entre o Banco Mundial e o Brasil, dos desafios iniciais à transferência de conhecimentos, passando pela implementação do programa. Por razão da fluidez da narrativa os conceitos não serão trabalhados ao longo das seções de análise, mas retomados na seção final com as considerações conclusivas.

## **DISCUSSÃO DA LITERATURA E CATEGORIAS ANALÍTICAS**

Algumas categorias analíticas oriundas da literatura de Ciência Política, no campo da Análise de Políticas Públicas, especificamente o neoinstitucionalismo histórico, as abordagens cognitivas, estudos pós-positivistas e a sociologia da ação pública francesa foram usadas para alicerçar as análises desenvolvidas neste trabalho. Dentre elas, destacam-se, para esta pesquisa, a análise cognitiva da difusão de políticas públicas (Weyland 2004), a noção de instrumentos de ação pública (Halpern Le Galès, 2011) e os conceitos pós-positivistas e de aprendizagem social, desenvolvidos por Hall (1993) e Campbell (1998; 2002).

---

<sup>5</sup> Acessíveis no site: <http://www.worldbank.org>

<sup>6</sup> Profa. Renata Bichir (EACH/USP), que trabalhou no MDS e Ana Fonseca (pesquisadora do Nepp/Unicamp, responsável pela unificação dos cartões em 2003 e pelo planejamento do Programa Brasil Sem Miséria, em 2011).

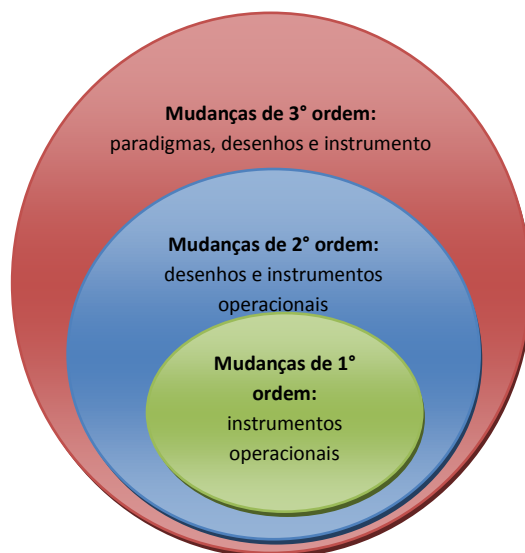
O campo de pesquisas sobre a difusão de políticas é emergente no Brasil (Pimenta de Faria, Bandeira Coêlho, Jard da Silva, 2016). Entender este fenômeno significa atentar-se para “um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política [...] situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado em outro lugar” (Porto de Oliveira, 2016, p. 60). Por um lado, a difusão de políticas públicas pode ser analisada a partir dos distintos mecanismos que facilitam ou constroem os objetos que estão em circulação. Por outro, é possível estudar os processos de mudança social provocados pela difusão de ideias e políticas.

A sociologia da ação pública na França tem inovado ao incluir a noção de instrumentos na análise das políticas públicas. De acordo com Halpern e Le Galès, a análise da instrumentalização significa observar “o conjunto de problemas colocados pela escolha e uso de instrumentos (técnicas, métodos de operação, dispositivos) que permitem políticas governamentais serem materializadas e operacionalizadas (Halpern, Le Galès, 2011, tradução nossa). O Programa Bolsa Família é composto por um conjunto de técnicas que podem ser lidas como instrumentos de ação pública no sentido de Halpern e Le Galès. Estes instrumentos não podem ser dissociados das ideias levadas a cabo pelos atores que os implementam, sejam estes o Brasil ou o Banco Mundial.

Hall (1993), ao explorar a relação entre ideias, arranjos institucionais em mudanças sócio-políticas, enfatiza o papel do aprendizado social, que consiste em uma "tentativa deliberada para ajustar os objetivos ou técnicas de uma política pública como resposta a uma experiência do passado (ou conhecimento relevante sobre políticas públicas) e novas informações" (p. 278, tradução nossa). Este processo pode ser desagregado em três variáveis centrais e três ordens de mudança: as grandes metas que guiam as políticas em um campo particular – os grandes paradigmas de ideias que balizam as políticas e programas; as técnicas ou instrumentos de política – ou desenho - para atingir as metas e os conjuntos mais específicos desses instrumentos operacionais (idem: 278). Situações de mudança nas quais os instrumentos operacionais mudam, mas permanecem os mesmos o desenho da política e seu paradigma basilar, Hall (1993) denomina como mudança de primeira ordem. As mudanças de segunda ordem seriam caracterizadas por mudanças no desenho da política e seus instrumentos, provocadas por experiências passadas, mesmo com a permanência do paradigma da política em questão. Por fim, quando ocorrem mudanças nos três componentes das políticas, configura-se a

mudança de terceira ordem, que envolve processos para além das fronteiras dos Estados em múltiplas arenas políticas e sociais e envolvendo vários atores (Hall 1993: 288), conforme ilustra a figura 1.

Figura 1: Aprendizado Social e ordens de mudança política (Hall 1993)



Fonte: Leite e Peres (2015).

Weyland (2004) discute o processo de ressignificação de políticas públicas nacionais, especificamente a criação de modelos internacionais e a caracterização do potencial de difusão de uma política a partir de percepções e crenças dos atores (p. 12). O primeiro ponto destacado pelo autor refere-se ao fato de que nem todas as políticas públicas de sucesso se tornam modelos de disseminação internacional. É necessário que a política pública em questão traga alguma inovação como resposta a um contexto de crise ou esgotamento de ideias, se propondo a quebrar paradigmas. Entretanto, o fator "*promessa*" de resultados positivos em determinado prazo, não garante que a política será um modelo internacional, mas pode ser eficaz na disputa por apoio e no alinhamento das correlações de forças, elemento essencial para emplacar uma agenda política. O autor também aponta outros fatores que podem aumentar as chances de atrair os olhares da comunidade internacional e inspirar cooperação e difusão: o primeiro fator importante é o país apresentar um "alto status" em termos de trajetória de desenvolvimento econômico e social, além de exercer protagonismo na política externa. O segundo fator diz respeito a identificação de similaridades partilhadas, sejam de ordem econômica, social, cultural ou histórica (Weyland 2004, p. 10-12).

Weyland (2004) distingue dois mecanismos de difusão de políticas públicas: direto e indireto (p. 12). O direto decorre da relação entre o país receptor e país transmissor da política a partir das similaridades e pontos de convergência, sem intermediação de organismos multilaterais. Se, por um lado, a transmissão direta aumenta a possibilidade de sucesso na aplicabilidade da política por conta das similaridades, por outro, pode diminuir a chance de entrar em contato com experiências interessantes já desenvolvidas "*off the beaten track*" (idem, p. 14). A forma indireta de transmissão ocorre através da participação de organismos multilaterais "promotores" de modelos de políticas públicas - *think tanks* - como, por exemplo, o Banco Mundial. O autor argumenta que a transmissão indireta apresenta uma série de riscos (p. 13). Em primeiro lugar, a transmissão por organismos multilaterais pode partir da crença falaciosa que existem modelos universais com aplicabilidade em todos os países, incorrendo em uma excessiva padronização nas recomendações políticas que pode comprometer o resultado, uma vez que o contexto econômico, cultural, social e político varia muito de país para país (idem). Em segundo lugar, há um forte risco do modelo da política seguir uma orientação teórico-normativa da instituição, utilizando-se do poder de influência sobre o país receptor para transmitir, a partir da política pública, sua agenda político-ideológica, movimento esse que o autor denomina como *ideological blinders*.

Por fim, destaca-se o risco da submissão dos países financeiramente carentes ao poder dos organismos multilaterais, que deslocam suntuosos montantes de recursos e utilizam o canal do empréstimo para incidir sobre a condução político-ideológico do país receptor, aproveitando, dessa forma, o potencial de difusão de suas ideias em escala global (p. 13). Este é o fenômeno destacado por Mattos (2001) como de relação assimétrica entre as instituições e os países. As três ordens de risco argumentadas por Weyland (2004) se apresentam empiricamente nos contextos dos anos 1980 e 1990 na América Latina. Argumenta-se neste trabalho que o Brasil se tornou exportador de políticas sociais, sobretudo no que tange às políticas de transferência de renda condicionada desde os anos 2000, problematizando a ideia de assimetria e riscos intrínsecos na transmissão indireta. Contudo, em que medida se rompe com um padrão de relação entre o Banco Mundial e o governo brasileiro ou em que medida se reproduz dimensões, mesmo que inercialmente e de forma ressignificada (como a reificação de modelos), são questões que perpassam todo o desenvolvimento deste trabalho e devem ser abordadas novamente nas considerações finais.



## **BANCO MUNDIAL E A AGENDA DE COMBATE À POBREZA: BREVES APONTAMENTOS**

É notória a centralidade que o tema do combate à pobreza passou a assumir a partir dos anos 1990 nas agendas de vários países, mormente na América Latina. Naquele contexto, alguns organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram instituições importantes na difusão de políticas de combate à pobreza, na chave do "amortecimento" dos efeitos sociais deletérios advindos dos remédios neoliberais "tomados" por vários países para combater a crise econômica que se prolongava desde os anos 1980. Contudo, não se tratava de uma novidade na agenda dos organismos multilaterais o tema do combate à pobreza. Era um tema antigo, que ganhou diferentes significados em contextos históricos específicos e foi colocado em posições de centralidade e marginalidade na agenda do Banco Mundial, de acordo com cada período e direção da instituição.

Criado em 1944 e em plena operação desde 1946, o Banco Mundial se constituiu como arena institucional de debate sobre paradigmas econômicos e sociais assumindo, em diferentes momentos e de diversas formas, a condição peculiar de ator político, financeiro e intelectual (Pereira 2010). Desde os anos 1950 a agenda de combate à pobreza compõe as diretrizes de atuação do Banco Mundial. Na gestão de Robert McNamara<sup>7</sup>, iniciada em abril de 1968, vincula-se pobreza à segurança nacional e investe-se no fortalecimento da instituição como "agência de desenvolvimento multilateral" (Pereira 2010), na medida em que se compreendeu que a experiência mal sucedida da Guerra do Vietnã mostrou que a pobreza e a injustiça social podem colocar em risco a segurança do país, estabelecendo, dessa forma, um vínculo causal entre pobreza e instabilidade política (McNamara 1968).

No biênio 1973-74 a perspectiva conceitual sobre pobreza ganhou o significado de "pobreza rural absoluta", baseando um dos principais projetos de intervenção coordenado pelo banco, o projeto de "desenvolvimento rural integrado" (DRI), tendo como marco a publicação do livro *"Redistribuição com crescimento"*<sup>8</sup> coordenado por

---

<sup>7</sup> Importante ressaltar que antes de chegar à presidência do Banco, McNamara havia estudado e lecionado na Harvard Business School, presidido a Ford Motor Company e integrado o conselho consultivo da Fundação Ford, além de assumir o cargo de Secretário da Defesa dos Estados Unidos na gestão Kennedy, mantido no mandato Johnson, tendo papel de destaque na Guerra do Vietnã.

<sup>8</sup> O livro sustentou uma espécie de "pobretologia" (Kay 2006), o estabelecimento da pobreza como unidade de análise estruturante do Banco Mundial e representou, ainda, um passo essencial para a institucionalização da redução da pobreza na agenda política da organização.

Hollis Chenery (economista-chefe do banco). Entre 1976 e 1979, ocorreu o debate sobre as "necessidades básicas" que, apesar de rivalizar com a proposta apresentada por Chevery, não a descartava. Consagrou-se a saúde e a educação primária como áreas correlatas ao combate à pobreza, inaugurando um campo de investimento e atuação do BM com potencial para expandir rapidamente.

Em fins dos anos 1970, no auge da crise econômica dos países desenvolvidos e dos emergentes credores, juntamente com a ascensão das ideias ortodoxas e monetaristas, o Banco Mundial anunciou a elaboração de uma nova ferramenta financeira: o empréstimo de ajustamento estrutural<sup>9</sup>. autorização desse tipo de empréstimo estava condicionada à implementação de um programa de estabilização econômica acordado previamente com FMI, no qual seria estabelecido um pacote de ajuste macroeconômico com o intuito de adequar a economia doméstica ao ambiente internacional (Pereira 2010).

A partir dos anos 1980, o Banco Mundial passou a admitir que o plano de "ajustamento estrutural" acarretava em certos "custos sociais" e começou a requerer a criação de programas paliativos de compensação social que minimizassem os impactos negativos sobre as populações mais pobres. No final de 1989 ocorreu a conferência que passou a ser conhecida como "Consenso<sup>10</sup> de Washington", com o objetivo repensar um modelo de desenvolvimento para enfrentar a crise da América Latina, visando superar o "fracasso" do consenso keynesiano (segundo os mentores do novo consenso) (Hicks 1974 e Blaney 1985 *apud* Bresser-Pereira 1991). Foi apenas a partir de meados dos anos 1990, sobretudo nos *relatórios sobre desenvolvimento mundial de 1990 e 2000*, que o Banco Mundial passa a elaborar estratégias de combate à pobreza e enfrentamento dos elevados custos sociais decorrentes do ajuste promovido pelo neoliberalismo (Ugá 2004).

Paralelamente, o conceito de pobreza foi amplamente debatido na comunidade internacional, alterando a compreensão da pobreza restrita à "renda", e passou a ser

---

<sup>9</sup> O primeiro protótipo foi implementado na Turquia em Março de 1980 e representou para o Banco Mundial um modelo a ser reproduzido nos demais países.

<sup>10</sup> Os consensos são compromissos assinados solenemente por diversos chefes de Estado e que geralmente carregam o nome da cidade em que ocorreu a conferência internacional, mas que dificilmente preveem possíveis sanções em caso de descumprimento daquilo que foi acordado (LAUTIER, 2010). Uma importante observação a ser feita sobre os consensos é que corrobora muito com o desenvolvimento desse trabalho é que raramente os consensos são gerados internamente nos países, ocorrendo geralmente em âmbito mundial e trazendo um alto teor impositivo aos países que dele participam. Ou seja, a imposição das mesmas metas para diferentes países – mesmo que muitos tenham consciência da impossibilidade de cumpri-las no tempo determinado – acarreta, por diversas vezes, no esgotamento do debate político, eliminando disparidades e diferenças estruturantes que são determinantes na realidade social de cada país.

considerada, a partir das contribuições do economista Amartya Sen nos relatórios de 2000, como um fenômeno multifacetado, relacionado às múltiplas privações das capacidades - econômicas, sociais e políticas. Sendo assim, a contribuição do Sen sobre "desenvolvimento como liberdade" trouxe à tona a dimensão da emancipação da população pobre através de políticas sociais que promovam a expansão das liberdades e das capacidades. Naquele momento, começou-se a perceber que as políticas de erradicação da extrema pobreza tendem a ser efêmeras e focalizadas caso não apresentem uma ação combinada com políticas econômicas (Sposati 2011).

Naquele mesmo período, uma série de coalizões progressistas na América Latina culminaram nas eleições de presidentes populares (Leite e Peres 2013), abrindo uma janela de oportunidades para a implementação dos novos paradigmas de políticas sociais, sendo as políticas de transferência de renda as de maior repercussão mundial. O programa de transferência de renda pioneiro na América Latina foi o mexicano, *Progresas/Oportunidades*, implementado em 1997 (seguido do programas da Venezuela e Honduras, de fins da década de 1980)<sup>11</sup>. Seis anos depois o programa brasileiro Bolsa Família foi lançado no primeiro governo Lula (final de 2003). Em linhas gerais, ambos os programas tinham como proposta o alívio imediato da condição de pobreza através do repasse financeiro para a parcela mais pobre da população, exigindo em contrapartidas as chamadas condicionalidades, geralmente vinculadas à saúde e educação, que gerariam o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Em visita de campo ao Banco Mundial em 2013, havia na fachada de seus escritórios em Washington um cartaz amplo onde estava escrito “Luta contra a pobreza”.<sup>12</sup> A temática do combate à pobreza vem sendo debatida há décadas dentro do Banco Mundial, com conteúdos e significados diversos, conforme o contexto histórico e político. Todavia, há um engajamento mais profundo que se desenvolve especialmente a

---

<sup>11</sup> Segundo Leite e Peres (2015), "(...) a “primeira onda” de programas, do final da década de 1980 e início dos anos 1990, foi uma “marola”, com os casos da Venezuela e Honduras. A partir da segunda metade dos anos 1990, a marola se transformou em um “tsunami”. Em 1997 foi implementado o programa *Oportunidades* no México; em 2000 o programa *Mi Familia* na Nicarágua; em 2001 o programa colombiano *Familias en Acción* e o equatoriano *Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario*. Em 2002 foram implementados o Programa *Chile Solidário* e o *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* na Argentina; em 2003 foi a vez do Brasil implementar o Programa Bolsa Família. Outros casos de implementação de PTR: 2005: El Salvador, Programa Oportunidades (*Red de Protección Social*); Uruguai, *Ingreso Ciudadano*; Paraguai, Tekoporã; Ñopytyvo (na região do Chaco); R. Dominicana, *Solidaridad*; Peru, Juntos; 2006: Panamá, *Red de Oportunidades* (Fonseca e Viana, 2007, p.1507) (Leite e Peres 2015, p. 622).

<sup>12</sup> Missão de investigação de campo, realizada por Osmany Porto de Oliveira, maio de 2013.

partir dos anos 2000 em que a ideia de combate à pobreza se torna central nas estratégias de ação do Banco Mundial. Este processo é confluyente à afirmação dos Objetivos do Milênio e ao Consenso de Monterrey.<sup>13</sup> De acordo com Cling et al. (2011), surgiram três inovações na ação desta instituição, que foram colocadas no Documento Estratégico de Redução da Pobreza. A primeira consiste na retomada de diversas das políticas anteriores do Banco Mundial, apenas incluindo o tema da redução da pobreza. A segunda, diz respeito a um princípio de apropriação das políticas pelos países destinatários de ajuda para o combate à pobreza. A terceira se trata da necessidade de acompanhamento e avaliação das políticas nos países em desenvolvimento. Enquanto agência de desenvolvimento, a instituição iniciou um processo de reavaliação de seu papel apenas a partir dos anos 2000, o que influenciou diretamente na forma como a pauta do combate à pobreza passou a ser tratada no Brasil.

## **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS INICIAIS**

O Programa Bolsa Família pode ser considerado como um desaguadouro de um processo com capilaridade internacional, mas que se expressou no plano doméstico a partir da apresentação e aprovação do Projeto de Lei nº80/1991 do Senador Eduardo Suplicy (Silva 2007), ainda sob uma perspectiva de articular o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) com educação e segurança alimentar, como estratégia de combate à pobreza. Soma-se a esta iniciativa as experiências municipais na década de 1990, com destaque para o caso da Campinas (1995), considerado por Fonseca (2012) como o pioneiro do país e que já desenhava o modelo de condicionalidades relacionadas à saúde e educação e o caso de São Paulo (2001) na gestão da Marta Suplicy, o qual se destaca pelo corpo de técnico que coordenou o projeto<sup>14</sup>, sendo este o mesmo que participou ativamente de dois momentos cruciais do Programa Bolsa Família: unificação dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) pré-existentes ao Bolsa Família em 2003 e da implementação do Programa Brasil sem

---

<sup>13</sup> Em março de 2002, 50 chefes de Estado se reuniram em Monterrey no México, junto com representantes de instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC e firmaram o consenso. De acordo com as Nações Unidas este consenso foi um marco e produziu um quadro para as parcerias no âmbito do desenvolvimento. De acordo com este quadro os países desenvolvidos e em desenvolvimento assumiriam ações conjuntas para a redução da pobreza (cf. Relatório disponível no site: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>).

<sup>14</sup> A figura central neste processo é a pesquisadora Ana Fonseca, que participa da elaboração do programa de governo do Lula em 2002, desenvolvendo a proposta de unificação dos cartões e participando do governo de transição (Fonseca, 2016).

Miséria em 2011 (Leite e Peres 2015)<sup>15</sup>.

Entretanto, em que pese a trajetória brasileira em políticas de transferência de renda, o processo de formulação e, principalmente, implementação do Programa Bolsa Família foi essencialmente marcado pela fase inicial do programa, uma vez que o Governo Federal recém-eleito apresentava limitações institucionais e necessidade de melhorar a articulação de atores e instituições que poderiam interferir diretamente nos resultados do programa. De acordo com Bichir (2014) no início do programa ainda havia uma forte fragilidade institucional por parte do governo, que se estendeu até aproximadamente o ano de 2005, principalmente no que se refere a aspectos operacionais do programa. Em outras palavras, no início do processo de implementação constatou-se uma forte dependência da burocracia em relação ao suporte externo do ponto de vista da *expertise* técnica que traria a “musculatura” institucional do programa, além de aprimorar a capacidade estatal do Governo Federal como um todo. Entende-se por capacidade estatal a autonomia e habilidade dos Estados na formulação e implementação de políticas públicas, considerando a capacidade de emplacar agendas de desenvolvimento, a eficiência em articular os diferentes atores sociais, políticos e econômicos de forma intersetorial (Bichir, 2015) e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Arretche (1995) considera ainda que as capacidades estatais são necessariamente um reflexo da capacidade do Estado de planejar, administrar e extrair recursos da sociedade, enfatizando, dessa forma, a centralidade da burocracia no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Neste contexto, o primeiro grande desafio do Programa Bolsa Família era garantir

---

<sup>15</sup> Esta é uma trajetória reconhecida por atores chave do processo de formulação e implementação do Programa Bolsa Família (PBF), como Ana Fonseca que, em recente texto, descreve: "Em que sentido (o PBF) é uma construção coletiva? Ele se beneficia de experiências anteriores. Em 1995, em Campinas e Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, e no Distrito Federal, foram implantados programas de renda mínima que logo se espalharam por muitos municípios. Ele se beneficia especialmente da experiência do município de São Paulo que logrou uma modesta integração entre o programa de Renda Mínima da prefeitura paulista, o Bolsa Escola do governo federal e o Renda Cidadã do governo estadual. Ele se beneficia do debate em torno do projeto de 1991 do Eduardo Suplicy. Ele se beneficia dos variados caminhos para a unificação, em 2003: a Câmara de Política Social; a formação de um GT Interministerial (MS, MEC, MAS, MESA, MME, MPOG e CEF) e subgrupos temáticos sob a coordenação da Casa Civil da Presidência; reuniões com secretários executivos dos Ministérios da Saúde, Minas e Energia, Educação e Assistência e Promoção Social; reuniões com prefeitos e/ou secretários municipais, com governadores e/ou secretários estaduais e a apresentação dos resultados ao presidente e aos ministros; apresentação e debate na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados e nos Conselhos Setoriais." (Fonseca 2014).

a unificação dos quatro<sup>16</sup> programas de transferência de renda federais (*Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação*), uma vez que cada um deles tinha um objetivo específico, uma estrutura administrativa própria e atribuição orçamentária, mas eram destinados para o mesmo público. Essa formatação de programa, além de atingir, comparativamente, um número extremamente menor de famílias do que o PBF, apresentava altos custos administrativos, falhas e duplicações na cobertura do programa, comprometendo os resultados efetivos no combate à pobreza. As políticas de garantia de renda existentes nos anos 1990 apresentavam, por serem operacionalizadas de forma fragmentada e pulverizada, elevado “custo meio”, estimando-se, inclusive, que 32% a 51% dos recursos aplicados eram gastos nesses procedimentos (Pochmann, 2003).

Acompanhando a processo de unificação dos cartões, a burocracia do programa apresentava preocupações em desenvolver um mecanismo eficiente de identificação do público-alvo do programa - famílias em situação de pobreza e extrema pobreza - que evitasse ou, até mesmo, eliminasse as falhas de cobertura identificadas inicialmente. Esse mecanismo, hoje conhecido como CadÚnico<sup>17</sup> (Cadastro Único para Programas Sociais), permite que o Estado tenha conhecimento sobre a realidade socioeconômica das famílias através de informações sobre o núcleo familiar, sobre cada componente da família, as características do domicílio e as formas de acesso a serviços básicos, além de funcionar como uma importante fonte dados para todas políticas sociais desenvolvidas no país. Outro elemento essencial que marcou a construção institucional do programa desde o início foi o desenvolvimento de uma aparato de monitoramento e avaliação, em plena convergência com a institucionalização da função avaliação na América Latina e no Brasil, nos termos de Faria (2005).

Neste contexto de formulação e identificação dos principais desafios do PBF, se inicia a parceria entre o Banco Mundial e o Governo Federal. A análise dos documentos

---

<sup>16</sup> Alguns canais de informação colocam cinco programas de transferência de renda condicionada em curso na época da unificação: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Cartão alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Porém, o PETI continuou atuando como programa complementar ao PBF, enquanto os demais foram extintos e unificados em um grande programa, o Bolsa Família.

<sup>17</sup> Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem também ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas, possibilitando o desenvolvimento de políticas sociais locais.

de concessão de empréstimo e os demais decorrentes do mesmo (PID e ISDS)<sup>18</sup> indicam, assim como explicitado anteriormente por Bichir (2014), que essa parceria surgiu da necessidade de capacitar a burocracia e de dar suporte à operacionalização do programa, não incidindo sobre a concepção e o desenho, mas auxiliando em dificuldades específicas sobre as quais o Banco Mundial é reconhecidamente um especialista, ou seja, nas camadas mais superficiais e operacionais das políticas, que Hall (1993) denomina de instrumentos de políticas públicas.

Vale frisar, conforme Lindert (2006), que antes da assinatura do acordo do empréstimo, a equipe do Banco Mundial trabalhou muito próximo ao MDS no desenho de como seria a parceria, reforçando o argumento de que a relação entre os consultores do Banco Mundial e o corpo técnico do PBF parte do pressuposto da troca de expertises:

"Mesmo antes da aprovação do Senado e da assinatura do empréstimo, a equipe do Banco esteve trabalhando em proximidade com os Ministérios, para se engajar em um diálogo contínuo e na assistência continuada sobre como definir, medir, monitorar melhor e avaliar os beneficiários alvo e outros sistemas de suporte, e de maneira mais ampla, a sustentabilidade da qualidade a longo termo dos resultados do projeto" (Lindert, 2006, tradução nossa).

Ações desta natureza fazem parte da nova linha adotada pelo Banco Mundial em relação aos projetos de luta contra a pobreza, descritos por Cling et al. (2011). Por seu turno, pode-se observar também uma alteração na forma de interação com o Brasil, uma vez que a estratégia do Banco Mundial é de atuar com proximidade, tendo como objetivo o acompanhamento e avaliação da política pública, mas sem imposições e condicionalidades aparentes. Na seção seguinte será analisada a operacionalização das relações entre a instituição internacional e o governo brasileiro, no âmbito do Programa Bolsa Família.

## **IMPLEMENTAÇÃO DO PBF: O PACOTE SOB MEDIDA DO BANCO MUNDIAL**

O Banco Mundial desenvolveu um "pacote sob medida" (*tailor-made package*) com o intuito de superar as dificuldades iniciais específicas do programa de transferência de renda brasileiro. Segundo os documentos oficiais da instituição, esse

---

<sup>18</sup> *Project information document (PID)* de 11 de maio de 2004 e 19 de abril de 2004; *Integrated Safeguards data (ISDS)* de 11 de maio de 2004 e 12 de abril de 2004.

“pacote” visava oferecer suporte técnico para que o PBF atingisse o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil e promover investimento no capital humano para as famílias pobres (incluindo índios e quilombolas) através da transferência de renda direta e de políticas sociais complementares (Banco Mundial 2004). Ou seja, percebe-se logo no início da análise dos documentos, que os consultores do Banco Mundial utilizam termos semânticos muito específicos, como "dar suporte", "auxiliar", "dar apoio" ao programa, viabilizando a hipótese de que a instituição aparece como agente complementar à estruturação do programa e não como ator central, protagonista que utiliza de fortes mecanismos de indução de políticas de desenvolvimento, como nos anos 1990. "O Banco Mundial não foi protagonista [...] Eles queriam estar próximos (da experiência de implementação brasileira)" (Fonseca 2016)<sup>19</sup>. De acordo ainda com Fonseca (2014),

"o Banco Mundial não participou do desenho do programa. Aliás, a proposta de unificação dos programas de transferência de renda já estava no plano de governo do então candidato, Lula da Silva, no Relatório do Grupo de Transição e tudo isso em 2002. O programa Bolsa-Família é resultado de uma construção coletiva. A narrativa que confere ao BM tal protagonismo não é inocente. A produção de memórias é sempre parte de um campo de disputas de interesses".

O projeto de assistência técnica do Banco Mundial para o governo brasileiro foi estruturado em quatro<sup>20</sup> pilares, baseados nas discussões entre o Presidente Lula e o então Presidente do banco, Wolfensohn, desde março de 2003 (Banco Mundial 2004): *i*) unificação e consolidação do programa de transferência de renda condicionada, reduzindo falhas na cobertura; *ii*) fortalecimento do sistema de identificação do público-alvo; *iii*) desenvolvimento de um sistema de avaliação e monitoramento do PBF; e *iv*) estruturação e fortalecimento das funções institucionais básicas do programa<sup>21</sup>.

Importante ressaltar que o projeto proposto pelo Banco Mundial para dar suporte para à implementação do PBF estava sob o “guarda-chuva” do *Programmatic Brazil*

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada no Nepp/Unicamp, Campinas/SP, por Cristiane Kerches da Silva Leite, Maria Clara Oliveira e Osmany Porto de Oliveira, 05/09/2016.

<sup>20</sup> No documento “*Project information document (PID). Appraisal stage*” de 19 abril 2004 acrescentou-se mais um “pilar” referente a possibilidade de promover integração vertical na rede de proteção social entre o Governo Federal e os governos subnacionais.

<sup>21</sup> Segundo mesmo documento, o programa também contribui para o alinhamento do Brasil com as Metas do Milênio (Millennium Development Goals), como, por exemplo, acabar com a fome e a miséria (MDG1), educação básica de qualidade para todos (MDG 2), reduzir da mortalidade infantil(MGD4),melhorar a saúde das gestantes(MDG 5). Para mais informações acesse: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>



*Social Assistance (BRASA)*<sup>22</sup> que inclui assistência técnica na concepção geral de um programa integrado, tratando de assuntos relativos à identificação e seleção do público beneficiário e monitoramento e avaliação de programas sociais. Além disso, o projeto de suporte ao PBF compôs e completou o programa *Integrated Human Development Policy Sector Reform Loan (PSRL)* no setor de Desenvolvimento Humano (*Human Development – HD*), que tinha ênfase no desenvolvimento de ações próprias para promover a qualidade e eficiência em programas sociais, além de incentivar *accountability* na área social (Banco Mundial 2004). Esse projeto entra ainda em sinergia com o proposto *HD Technical Assistance Loan (TAL)* que tem como objetivo assistir o governo brasileiro no desenvolvimento da capacidade institucional para monitorar o processo de implementação e calcular o impacto das políticas sociais. Especificamente no caso do Brasil, o TAL promoveu suporte para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para fortalecer seu sistema de pesquisas domiciliares, incluindo a geração de dados que seria altamente relevante para o monitoramento e avaliação do PBF.

Na visão do Banco Mundial o processo de unificação dos programas demandava a elaboração de um **programa de empréstimo (Two-phase Adaptable Program Loan - APL)** que aprimorasse os resultados da aplicação financeira e a efetividade do programa e, para isso, dividiu-se em duas fases: a primeira, de 2004 a 2006, com foco na unificação dos PTRC existentes e no fortalecimento institucional do programa (objeto deste trabalho); e a segunda, de 2007 a 2008, com foco na consolidação e aprofundamento das técnicas desenvolvidas na primeira fase.

Com base nos documentos do Banco Mundial, a primeira fase (2004-2006) consistiu basicamente em quatro componentes:

I) **suporte ao processo de implementação do PBF e introdução do SWAp (US\$ 6,174 milhões):** envolveu o desenvolvimento um sistema de reembolso ao Tesouro Nacional de uma parte das despesas despendidas no programa conforme as metas estipuladas forem sendo atingidas, o chamado SWAp. Em outras palavras, o SWAp (*Program Based Sector-Wide Approach*) é uma metodologia inovadora de empréstimo com ajuste programático, que concede reembolsos pontuais conforme as metas (qualitativas e quantitativas) e resultados da política pública forem alcançados.

---

<sup>22</sup> BRASA, EW-P078828-EWS

Esse sistema de empréstimo, o SWAp, foi considerado por Kathy Lindert, uma das ferramentas mais importantes e mais perenes do Banco Mundial criadas a partir da experiência do programa brasileiro (Lindert 2006).

**II) unificação dos quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação) (US\$3.2 milhões):** consolidação da estrutura operacional, incluindo o aparato legal do programa; fortalecimento da gestão do programa, estabelecendo papéis institucionais com uma "matriz de responsabilidades", especificando os fluxos de informação para o Cadastro Único, além de desenvolver e implementar um sistema para verificação do cumprimento das condicionalidades; capacitação e assistência técnica na manutenção do sistema de verificação das condicionalidades; desenvolvimento de uma estratégia para o funcionamento do programa em áreas remotas; definição de possíveis mecanismos de parcerias inter-governamentais para ajudar na expansão do programa, expandindo a cobertura e ligando beneficiários do PBF aos serviços complementares; e o desenvolvimento uma rede inter-municipal de informação para compartilhar boas práticas e experiências.

**III) redução nas falhas de cobertura do programa através do aprimoramento do sistema de identificação do público beneficiário (US\$4.4 milhões):** promoção de assistência ao Cadastro Único por meio de: a) definição da estratégica da estrutura do sistema como um todo; b) revisão dos critérios de elegibilidade do PBF, considerando as especificidades das comunidades indígenas e quilombolas (desenvolvendo, inclusive, um questionário específico); c) revisão da estratégia de coleta de dados; d) redução dos erros administrativos no CadÚnico; e) fortalecimento da capacidade técnica e tecnológica dos administradores do CadÚnico dentro do MDS, nos municípios e nas instituições parceiras do PBF como, por exemplo, a FUNAI/FUNASA e a Fundação Palmares/"SEPPIR";

**IV) desenvolvimento de um sistema efetivo de monitoramento e avaliação com três ferramentas para aprimorar a arquitetura básica do programa (US\$ 7.0 milhões):** desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação, *M&E system (Monitoring and Evaluation)*, uma das principais prioridades do governo desde o lançamento em 2003. Com esse objetivo, o Banco Mundial concentrou seus esforços nos seguintes eixos: a) desenvolvimento do conceito geral do sistema, bem como promover a capacitação do MDS para utilizá-lo; b) fortalecimento do sistema de gestão das

informações do Bolsa Família (MIS); c) desenvolvimento de instrumentos para monitorar o processo de implementação do programa, promovendo o “feedback” da qualidade dos serviços entregues pelo programa; d) desenvolvimento de instrumentos qualitativos e pesquisas quantitativas para monitorar e avaliar os resultados e impactos do programa em todos os níveis federativos e setoriais. Esse sistema, fortemente apoiado pelo governo desde a sua concepção, é considerado por Lindert (2003), consultora do Banco Mundial, como a base estruturante do PBF e se reflete diretamente no desenho lógico do projeto de suporte do Banco Mundial. A implementação desse sistema incluiu um processo de capacitação interna, adaptações em sistema avançado de gestão da informação, o desenvolvimento de novas técnicas de monitoramento e avaliação do processo de implementação do programa e a previsão de resultados a longo prazo.

A proposta do Banco Mundial era que esses 4 componentes fossem operacionalizados e implementados por um “Núcleo Gestor” composto por técnicos brasileiros do MDS, financiando os custos incrementais relacionados à supervisão como, por exemplo, a contratação de consultores externos para todas as áreas necessárias, aquisição de equipamentos e despesas de viagens. As primeiras análises do processo fornecem indícios de que há um nível de “confiança” dos consultores do Banco Mundial na *expertise* e na capacidade técnica do governo brasileiro no gerenciamento das ações. Todavia, a pesquisa ainda precisa seguir em suas próximas etapas para verificar se essa é uma prática recorrente do Banco Mundial. Ocorre também entre o Brasil e o Banco Mundial um processo de transferência de ideias, técnicas e conhecimento a respeito das políticas de transferência de renda, que serão descritas na próxima seção.

## **O BANCO MUNDIAL E O GOVERNO BRASILEIRO: TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO**

É possível afirmar a partir da análise dos quatro componentes descritos anteriormente que a natureza das ações dos técnicos do Banco Mundial foram de fornecimento de auxílio técnico e potencialização de ações já arquitetadas anteriormente pelos técnicos brasileiros, como o processo de unificação dos cartões e a estruturação do Cadastro Único. Por outro lado, este processo foi fonte de aprendizado por parte dos técnicos do Banco Mundial, conforme pode ser constatado na análise dos relatórios, que registraram elementos passíveis de serem difundidos para outros países, a partir do caso brasileiro. Tanto os documentos oficiais como os textos da consultora Kathy Lindert,

destacam a importante contribuição do caso brasileiro para difusão de políticas de transferência de renda condicionada como estratégia efetiva de combate à pobreza. No documento que formaliza o empréstimo do Banco Mundial ao Brasil, há uma seção destinada apenas para "*Lições aprendidas e refletidas no desenho do projeto*", na qual apresenta-se uma síntese das lições aprendidas a partir do caso brasileiro e de experiências internacionais, com destaque para:

**a) instrumentos:** a abordagem do SWAp se configurou como um oportunidade de alavancar a contribuição financeira focada no desenvolvimento geral da política e não apenas a nível do projeto. Ao ser sensível às preocupações dos países receptores ao eliminar as exigências paralelas em relação à viabilização do pagamento, permitiu que a intervenção do Banco Mundial na política social seja mais voltada para a assessoria técnica e para a abordagem das questões setoriais, do que em requisitos processuais decorrentes da formalização do empréstimo, que são melhor tratadas por especialistas.

**b) compromisso mútuo forte da liderança e da apropriação dos objetivos da política:** o governo brasileiro agiu de forma estratégica, ao alçar o programa como a principal bandeira social do governo recém-eleito (em 2003). O Governo Federal qualificou a estratégia de combate à pobreza e apresentou um alto nível de aceitação entre os partidos políticos, o círculo acadêmico, a sociedade civil e até mesmo da mídia (Banco Mundial 2004). Esse fato permitiu para que as políticas de transferência de renda tivessem maior visibilidade internacional, mostrando-se política e operacionalmente viável, além de contribuir no enfrentamento do argumento de que as políticas de transferência de renda são assistencialistas, principalmente através das seguintes evidências: (i) ao condicionar a transferência de renda ao cumprimento de atividades relacionadas ao aprimoramento da saúde e educação da família; e (ii) realizando as transferências para a mãe, uma vez que muitas vezes são elas que conhecem as prioridades do núcleo familiar, além de promover o empoderamento das mulheres. **Segundo o Banco Mundial, essas duas características importantíssimas são ferramentas de destaque no PBF e certamente um exemplo de sucesso para outros países** (Banco Mundial 2004).

**c) seleção precisa do público beneficiário:** internacionalmente, o impacto positivo dos programas de transferência de renda sobre a pobreza e a desigualdade tem sido considerado maior quando combinado com um sistema eficiente de identificação do público beneficiário.

**d) impacto nos níveis de escolaridade:** já havia lições do Programa Bolsa Escola, que apresentava resultados positivos nos indicadores educacionais, porém ainda tímidos. A experiência mexicana do *Oportunidades* foi uma referência para projetar melhorias significativas na educação a partir do Bolsa Família.

**e) impacto na saúde e nutrição:** avaliação realizada pelo IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) sobre o programa Bolsa Alimentação constatou um impacto significativo no consumo e diversidade na alimentação. No entanto, apesar destes impactos positivos, o programa teve um surpreendente impacto negativo sobre o crescimento das crianças. Este fenômeno foi entendido a partir da relação entre dois programas e as percepções do público alvo: a maioria das famílias selecionadas para participar do Bolsa Alimentação eram ex-beneficiárias do programa "ICCN" (Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais), que anteriormente distribuía leite e óleo exclusivamente para crianças abaixo do peso (é possível que este fenômeno fosse reflexo do receio de que a continuação da elegibilidade dos filhos fosse comprometido caso a criança atingisse o peso ideal). As implicações destes resultados indicaram a importância de não utilizar indicadores antropométricos para fins de elegibilidade e a necessidade de investimento em campanhas públicas para incentivar o crescimento. A partir disso, o PBF incluiu a promoção do crescimento de crianças muito pequenas como condição para receber os benefícios, e adotou a estratégia de não realizar o processo de elegibilidade das famílias beneficiárias por meio de provas de desnutrição.

**f) estratégias de empoderamento e de ponte para serviços complementares:** experiências internacionais sugerem que os esforços para estabelecer "pontes" entre os beneficiários dos programas de transferência de renda condicionada e outros programas complementares pode auxiliar no empoderamento e superação da condição de pobreza e a reduzir a dependência dos programas de assistência social. Esta "lição" aparece desde o início do PBF, mas ganha densidade e maior complexidade com a formulação do Programa "Brasil Sem Miséria", em 2011.

**g) sistema contínuo de monitoramento e avaliação:** todas as políticas sociais de grande escala precisam de um sistema capaz de avaliar e monitorar as atividades do programa, o processo de implementação, a satisfação dos beneficiários e a capacidade de entregar os serviços, além de acompanhar os resultados e avaliar os impactos. Esse sistema deve incluir mecanismos que permitam o acesso a informações formais (como inquéritos e auditorias), mas também promover ferramentas que favoreçam o controle

social, a transparência e a prestação de contas (*accountability*).

**h) capacidade institucional e de implementação:** o Banco Mundial reconhece que apesar do pouco tempo de existência do MDS à época, o ministério carregava um acúmulo de aprendizados e experiências anteriores que foi extremamente importante para manter a estabilidade durante o período de formulação e implementação do programa. Além disso, muitos dos funcionários envolvidos na estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Bolsa Família apresentavam uma vasta experiência no gerenciamento de programas de transferência de renda implementados anteriormente no Brasil.

A análise de textos de discussão produzidos no âmbito do Banco Mundial e Sumários Executivos (todos com coautoria da consultora Kathy Lindert, ou autoria própria)<sup>23</sup> permite afirmar que, segundo o olhar do Banco Mundial, o caso brasileiro, especificamente, produziu avanços na gestão de instrumentos de gestão de PTRC, que deveriam ser difundidos para outros países, com destaque para a capacidade de adaptação. A estrutura do programa, segundo o banco, possibilita o diálogo constante entre as ações e os resultados obtidos, ou seja, mecanismos de feedback entre fluxo de ações e resultados. Segundo Lindert, isto somente ocorreu pois o governo desenvolveu capacidade estatal, expressa: em práticas de divulgação do decreto das diretrizes operacionais de o programa; em acordos formais que esclareceram as responsabilidades do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde no monitoramento e no fornecimento de informações sobre as condicionalidades do PBF para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; na formalização de uma rede fiscalizadora do andamento do programa responsável pela supervisão, auditoria e controle de possíveis inconsistências no BFP, em colaboração com o Ministério Público e o TCU; desenvolvimento de controles cruzados no CadÚnico; fortalecimento dos canais de transparência do programa, incentivando o controle social dos cidadãos por meio da publicação dos nomes dos beneficiários por município na Internet e pela criação de uma linha direta para os cidadãos denunciarem irregularidades e suspeita de fraude, além de restabelecer os comitês locais para fornecer supervisão cidadão sobre o programa. As boas práticas políticas destacadas pela consultora seriam alguns dos elementos explicativos da legitimação do programa em uma rede complexa de atores sociais e

---

<sup>23</sup> CASTAÑEDA, T. E LINDERT, K. (2005); LINDERT, K. (2005); LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; LA BRIÈRE, B. (2007).

políticos.

Segundo Lorenzo (2013), de 2004 a 2013, o MDS se relacionou com 63 países na posição de prestador de cooperação técnica, especificamente sobre o Programa Bolsa Família, desmembrando-a em cinco categorias distintas: Cooperação Técnica bilateral e trilateral<sup>24</sup>, Cursos para aprendizado Sul-Sul, Visitas de estudos, recebimentos de delegações e participação em eventos internacionais. Dentre os 63 países, os tipos de cooperação mais procurados foram os Cursos de Aprendizado Sul-Sul e o Recebimento de Delegações, ambos com 21 países em cada e, em seguida, as parcerias bi e trilaterais, com 11. Percebe-se a prioridade da cooperação técnica bilateral Sul-Sul como elemento articulado à agenda da política externa brasileira à época (Brasil 2010). O interesse dos países consistiu, em geral, na transmissão de conhecimento acerca dos instrumentos e ferramentas desenvolvidos pelo programa, associados principalmente: ao CadÚnico; critérios de elegibilidade da população-alvo e mecanismos de focalização; concessão de pagamentos às famílias beneficiárias; e acompanhamento das condicionalidades estabelecidas para as famílias beneficiárias. Houve também casos de acordos trilaterais entre outros países, o governo brasileiro e organizações multilaterais, que colocaram o país em uma posição de vanguarda da nova cooperação técnica (Brasil 2010).<sup>25</sup>

A observação do processo de intercâmbio de conhecimento sobre os instrumentos de ação pública entre o Brasil e o Banco Mundial, evidenciam a dimensão técnica do programa, mas também apontam para um cenário mais amplo das relações entre ambas as instituições. O Brasil, consolidado como um país inovador, que desenvolveu um conjunto de instrumentos de ação pública pioneiro e importantes para a erradicação da pobreza. A apropriação das tecnologias sociais brasileiras pelo Banco Mundial, e seu reconhecimento pela inovação, mostra o papel do Brasil também como um exportador de políticas públicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da interação entre o governo brasileiro e o Banco Mundial no âmbito do Programa Bolsa Família é interessante e revela um conjunto de peculiaridades das dinâmicas internas e externas em relação à atuação política do Brasil. Trata-se de um

---

<sup>24</sup> O tipo de relacionamento com o país que solicita a cooperação demonstra o nível de envolvimento e credibilidade, sendo a Cooperação técnica bilateral e trilateral a mais desejada entre elas, uma vez que resultam em assinatura e execução de projetos formais de cooperação.

<sup>25</sup> Acessar: [www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010)

processo que envolve dinâmicas de difusão de políticas entre um país, do Sul global, e uma instituição internacional, reconhecida pela predominância do ideário do Norte global. Do ponto de vista teórico, há um processo particular de tradução dos significados no processo de circulação da política de uma instituição à outra. No que diz respeito à dimensão política, este movimento apresenta importantes rupturas, sendo uma destas a relação de forças tradicionalmente dominante entre países da América Latina e instituições financeiras multilaterais.

Ao observar o processo por meio da análise da difusão de instrumentos de ação pública, que envolvem a dimensão das ideias, é possível assumir distância de visões e narrativas estilizadas sobre os processos políticos e acessar com amplitude a natureza das políticas públicas contemporâneas, que frequentemente transcendem as fronteiras do Estado. A participação do Banco Mundial no Programa Bolsa Família mostra que o Estado pode ser permeável à ingerência internacional. Mais: o fato do Brasil se consolidar como um modelo a ser seguido por outros países, com a chancela do Banco Mundial, e a atuação externa do MDS, reforça o quadro de uma internacionalização das políticas públicas domésticas. O quadro que este estudo analisou é contrário às descrições que a literatura têm produzido no âmbito da análise de políticas públicas no Brasil e se alinha a um conjunto de estudos emergentes que enfatizam as relações interno/externo como necessárias para entender este fenômeno.

O Programa Bolsa Família ganhou notoriedade no bojo de uma agenda de política externa mais ampla (que se estendeu nos dois mandatos do Governo Lula), que figurava o país como ator político estratégico no campo dos países em desenvolvimento. O jogo que se travou foi de soma positiva: o Brasil ganhou uma chancela do Banco Mundial como modelo de política de transferência para o mundo e a instituição encontrou uma nova experiência empírica de *best practices*, agora em escala de país continental, tal qual foi o lugar ocupado pelo programa mexicano no final dos anos 1990 e início dos 2000. Neste processo de significação e difusão do programa brasileiro no plano internacional, foram importantes as relações de cooperação travadas diretamente do governo brasileiro com governos de outros países, sem a mediação do Banco Mundial ou qualquer outra organização multilateral, ou seja, que podem ter operado como mecanismos de transmissão direta, nos termos de Weyland (2004), provocando potencialmente processos de mudança de terceira ordem (Hall 1993) nos países que estabeleceram relações com o governo brasileiro.



A construção internacional de uma certa hegemonia dos programas de transferência de renda condicionada como expressão política do paradigma de pobreza multidimensional nos anos 1990 foi a moldura, o contexto de um processo que ocorria no Brasil, tanto em experiências municipais, como nas experiências federais com cobertura reduzida (os vários programas da era FHC). A permeabilidade com relação ao debate internacional se expressa, por exemplo, na ressignificação da ideia de segurança alimentar, que se tornou eixo paradigmático das políticas sociais no primeiro mandato Lula, se aprofundando nos contornos do Programa Brasil Sem Miséria no Governo Dilma Rousseff.

No caso brasileiro, o programa Bolsa Família pode ser entendido como o desaguadouro de experiências e aprendizados federativos, mas que se beneficiou enormemente do processo político de eleição de um presidente que liderava historicamente esta agenda social, como também de um contexto internacional em que organismos multilaterais, como o Banco Mundial, buscavam pelo mundo experiências para dar sustentação empírica às suas teses sobre combate à pobreza via transferência de renda condicionada. Neste sentido, a experiência brasileira foi uma fonte estratégica de experiências e aprendizados, ocupando um espaço já antes pavimentado pela experiência mexicana enquanto caso paradigmático ou modelo a ser seguido.

O trabalho mostra, desta forma, que a atuação do BM não foi protagonista no sentido de impor o pacote completo de política pública: da ideia aos instrumentos. Foi, na realidade, uma parceria que atuou como auxiliar técnica em iniciativas já desenhadas anteriormente à 2005, quando o contrato foi de fato assinado (o programa de empréstimo). O governo brasileiro se beneficiou com a potencialização de arranjos e instrumentos; o Banco Mundial derivou desta experiência um conjunto de recomendações para outros países, a partir do caso brasileiro, que reiteram antigas ideias (controle, transparência, avaliação e monitoramento), legitimando e capitalizando os programas de transferência de renda condicionada como alternativas viáveis econômico e politicamente para o combate à pobreza pelo mundo nas últimas décadas.

### **Apêndice metodológico**

Esta seção tem por objetivo descrever a análise das fontes secundárias utilizadas

na pesquisa. Os relatórios do Banco Mundial<sup>26</sup> constituíram a principal fonte de dados. Foram analisados todos os quatorze documentos que compunham o projeto "*BR Bolsa Família 1st APL*", os quais tratavam do acompanhamento da evolução da parceria como, por exemplo, os chamados PID (*Project Information Document - Appraisal stage*) e os ISDS (*Integrated Safeguard Data Sheet*), culminando com a oficialização do empréstimo do Banco Mundial para o Governo Federal em maio de 2004<sup>27</sup>. Entretanto, por se tratar de uma evolução dos termos estabelecidos no acordo, foram utilizados os documentos mais atualizados e recentes à data<sup>28</sup> da oficialização do empréstimo sendo que, para o PID, foram utilizados os documentos referentes a 26 de abril e 07 de maio de 2004 e, para o ISDS, de 12 e 21 de abril de 2004.

No que se refere à análise e sustentação argumentativa em torno das questões de difusão e disseminação do Programa Bolsa Família e sua relação com organismos multilaterais, foram utilizados os documentos do *Balanco da Política Externa de 2003 a 2010* do Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>29</sup>. Ainda sobre a mesma temática, foram analisados dados secundários citados em Lorenzo (2013).

Por compreender que a composição do grupo de consultores do Banco Mundial que atuaram junto ao governo brasileiro pode ter sofrido alterações ao longo do programa (conforme a tradição de grande rotatividade dos consultores da instituição), podendo influenciar diretamente na parceria e nos resultados decorrentes dela, buscou-se, como estratégia de pesquisa, identificar quais eram os principais atores do Banco Mundial envolvidos na implementação do Programa Bolsa Família. Percebeu-se que um nome que se repetia em todos os documentos era o da consultora Kathy Lindert, que aparece como "*Task Team Leader*" e, ao pesquisar sobre ela, descobriu-se que a mesma apresenta uma vasta produção acadêmica sobre o tema do Bolsa Família<sup>30</sup>. Uma questão que merece reflexão posterior é se a permanência de uma mesma equipe de pesquisa denota excepcionalidade do caso do programa brasileiro ou se é uma tendência em outros casos de estudo do Banco Mundial sobre programas sociais.

---

<sup>26</sup> <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>

<sup>27</sup> Ver: "*Project Appraisal document on a proposed adaptable program loan in the amount of US\$572.2 million to the federative republic of Brazil for a Bolsa Família Program*", 25 de maio de 2004.

<sup>28</sup> Para o PID a data considerada é a que consta como "*Date of Appraisal Authorization*" e para o ISDS como "*Appraisal Date*".

<sup>29</sup> Disponível em: [www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010) (principalmente os documentos que faziam referência ao tema de Cooperação Triangular Prestada).

<sup>30</sup> Exemplos: CASTAÑEDA, T. E LINDERT, K. (2005); LINDERT, K. (2005); LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; LA BRIÈRE, B. (2007).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. (1995). Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. BIB, n. 39.
- BANCO MUNDIAL. (2004a) *Project appraisal document in a proposed adaptable program loan in the amount of US\$ 572.2 million to the Federative Republic of Brazil for a Bolsa Família Project in support of the first phase of the Bolsa Família Program*.  
————— *Project Information Document - Appraisal stage (PID)*, 26 de abril, 2004b.  
————— *Project Information Document - Appraisal stage (PID)*, 07 de maio, 2004c.  
————— *Integrated Safeguard Data Sheet (ISDS)*, 12 de abril, 2004d  
————— *Integrated Safeguard Data Sheet (ISDS)*, 12 de abril, 2004e
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. (1999) Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116), 1999.
- BICHIR, R. M. (2014). Professora da EACH/USP e ex-analista de políticas públicas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Entrevista realizada dia 30 de julho de 2014, em São Paulo/SP.
- BICHIR, R. M. (2015). *Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Texto para Discussão 2032, IPEA, Rio de Janeiro, 2015.
- BRANDÃO, A. J. L. (2012) A inclusão financeira dos pobres : a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social durante o governo Lula. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, San Francisco, California, 2012.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores (MRE). Balanço de política externa 2003-2010, Brasília, DF: Secretaria do Planejamento Diplomático, 2010. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010)>. Acesso em: 08 jan, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1991) A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>>. Acesso em: 23 de novembro de 2015
- BURBACH, R.; FLYNN, B. (1982) *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CAMPBELL, J. L. (2002) Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 21-38.
- CAMPBELL, J. L. (1998) Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, v. 27, n. 3, p. 377-409.
- CASTAÑEDA, T. E LINDERT, K. (2005) *O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos*. Social Protection Discussion Paper Series, nº 0526, Social Protection Unit Human Development Network, The World Bank, Junho/05.
- CECCHINI, S.; MADARIAGA, A.(2011) Programas de transferências condicionadas – balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago, n. 95.
- CHENERY, H. et al.(1976) *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos.
- CLING, J. P. et all. (2011) La Banque mondiale, entre transformations et résilience. *Critique Internationale*. v. 4. n. 53, p. 43-65.
- COELHO, D. B. A Agenda Social nos Governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, G. e FARIA, C. A. P. (orgs.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- DALE, R. (2004) Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. (1983) The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, Apr.

FIGUEIREDO, I. M. Z. (2009) Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez.

FONSECA, A. M. M. [17 de agosto de 2012].Campinas, SP: Nepp/Unicamp. Entrevista concedida a Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres.

FONSECA, A. M. M. (2014) *Chega de lorota na discussão do Bolsa-Família*. Publicado no Luis Nassif Online em 17-10-2014. Ver link: <http://brasildebate.com.br/cheга-de-lorota-na-discussao-do-bolsa-familia/>. Último acesso: 24/09/2016.

FONSECA, A. M. M. [05 de setembro de 2016].Campinas, SP: Nepp/Unicamp. Entrevista concedida a Cristiane Kerches da Silva Leite, Maria Clara de Oliveira e Osmany Porto de Oliveira.

FONSECA, M. (1996) O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. (2016) O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista Faculdade de Educação* [online], São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-25551998000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-25551998000100004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 02 abr.

HALL, Peter (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, no 3, April 1993,p.: 275-296.

HALPERN, C.; LE GALÈS, P. (2011) No autonomous public policy without ad hoc instruments. *Revue française de science politique*. n.1, v. 61, p. 43-67.

JUSTO, C. R. D. (2007) *Política de transferência de renda e cidadania no Brasil : implicações político-sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do Estudo comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo Andre e Santos (1995-2006)*. Tese de doutorado defendida na Unicamp, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

KINGDON, John. (2003 [1984]), *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York, Harper Collins.

KAY, C.(2006) Rural poverty and development strategies in Latin America. *Journal of Agrarian Change*, vol. 6, nº 4, October, 2006. p. 455-508.

LEITE, C. K. S; PERES, U. D. (2013). Origem e Disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público*. Brasília 64 (3): 351-376 jul/set.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. (2015) Paradigmas de Desenvolvimento e Disseminação de Políticas: Raízes Locais da Criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade* (Online), v. 22, p. 621-638.

LINDERT, K. (2005) Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor. In: *Managing for Development Results Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. Ver link: [www.mfdr.org/sourcebook/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf](http://www.mfdr.org/sourcebook/6-1Brazil-BolsaFamilia.pdf). Último acesso: 24/09/2016.

LINDERT, K. (2006) Brazil: Bolsa Família Program - Scaling-up Cash Transfers for the poor. In: *MfDR Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*, The World Bank, February 16.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; LA BRIÈRE, B. (2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. SP Discussion Paper, no 0709, Social Protection The World Bank, Maio de 2007. Ver link:

<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>, Último acesso: 24/09/2016.

LORENZO, M. C. de (2013). Os Desafios para a Difusão da Experiência do Bolsa Família por meio da Cooperação Internacional. in: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão*. IPEA.

MAFRA, Júlia. (2014) *Políticas de transferência de renda no Brasil e organismos multilaterais: protagonismo governamental?* Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PIBIC 2013/2014.

MATTOS, Ruben Araújo de. (2001) As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de ideias. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. vol.6, n.2, pp. 377-389. ISSN 1413-8123.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. mds.gov.br. Acessado em 16/0/2014.

McNAMARA, Robert (1968). *A essência da segurança*. São Paulo: IBRASA, 1968.

PEREIRA, J. M. M. (2010). *O Banco Mundial e a construção político-intelectual do "combate à pobreza"*. Topoi, v. 11, n. 21, jul.-dez. 2010, p. 260-282.

PIMENTA DE FARIA, C. A. (2005) A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20 nº. 59 outubro.

PIMENTA DE FARIA. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. IN: PIMENTA DE FARIA, C. BANDEIRA COELHO, D. JARD DA SILVA, S. *Difusão de políticas públicas*. Ed. UFABC, 2016.

POCHMANN, M. (2003) *Nova Política de Inclusão Econômica. In Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social* UNESCO. Brasília, dezembro de 2003.

PORTO DE OLIVEIRA (2016) *Embaixadores da Participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo*. São Paulo: Annablume.

SALAMA, P. (2005) Abertura e Pobreza. Qual Abertura? *Revista da Sociedade Brasileira Econômica e Política*, n.17, Rio de Janeiro, dez. 2005, p 7-32.

SILVA e Silva, M, O. (2007) O BOLSA FAMÍLIA: problematizando questões centrais na política de transferência de Renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(6)1429-1439, 2007.

SOARES, F. V. (2010) Para onde caminham os programas de transferências condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, v. 2.

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSORIO, R. G. (2010) Evaluating the impact of Brazil's Bolsa família: cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2, p. 173-190.

SPOSATI, A. (2011) Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Rev. Katálisis*, Florianópolis, v.14, n.1, p.104-115, jan/jun.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. (2016) Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, June 2016.

UGÁ, V. D. (2004) A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia Política*, n.23, pp. 55-62. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>. Acesso em: 14/07/2015.

VERGARA, Sylvia C.(1997) *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.

VIANA, L. H. V. (2009) *A influência do banco interamericano de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: Análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo – Procentro*. Tese de mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP).

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5239/62070100812.pdf?sequence=1>  
>, Último Acesso: 28/01/2016.

WEYLAND, Kurt. (2004) *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore Johns Hopkins University Press.