

Instituições e Cultura: difusão e modelagem internacional da política pública brasileira de combate à pobreza¹

Institutions and culture: International diffusion and modeling of the Brazilian public policies for poverty reduction

Samira Kauchakje²
skauchakje@gmail.com

Resumo

Este artigo objetiva apresentar resultados da pesquisa que investiga políticas sociais para a redução da pobreza dos governos Cardoso, Lula e Dilma sob a perspectiva das correntes teóricas sobre modelagem e difusão de políticas. A metodologia está na fase de exploração de documentos e da discussão de momentos marcantes do sistema de proteção social brasileiro entre os anos 1995 e 2012. Os resultados indicam que nos governos Cardoso, Lula e Dilma predominou a denominada modelagem "positiva" (isomorfismo) tanto pela aderência das políticas nacionais às diretrizes internacionais sobre focalização na população de baixa renda, quanto pelo fato de as políticas brasileiras de transferência monetária serem recentemente consideradas modelo pela comunidade política internacional. No segundo governo Lula e no governo Dilma observa-se, também, a modelagem negativa identificada na articulação entre políticas de crescimento econômico e o aumento ou a manutenção dos valores dos gastos públicos sociais. Isto contraria recomendações das instituições financeiras internacionais que prescrevem austeridade com redução da política pública social.

Palavras-chave: política pública social, pobreza, difusão de políticas.

Abstract

This article aims to present the results of research that investigates social policies for poverty reduction of the Cardoso, Lula and Rousseff terms of office from the perspective of theoretical currents on international modeling and Policy Diffusion. The methodology is in the exploratory phase and in the discussion there is data related to the significant moments of the Brazilian social protection system between the years 1995 and 2012. The results suggest that in the terms of Cardoso, Lula and Rousseff the so-called "positive" modeling (isomorphism) predominated due to the adherence of national policies to international policies focusing on the low-income population and also due to the fact that Brazilian monetary transfer policies were recently considered by the international political community as a model. On the other hand, in Lula's second term and in Rousseff's period there is the negative modeling identified in the linkage between economic growth policies and the increase or the maintenance of the values of social public spending. This is contrary to international financial institutions recommendations that prescribe austerity in reducing social public policy.

Key words: social policy, poverty, policy diffusion.

¹ Esta pesquisa é financiada pelo CNPq. Versões deste artigo foram publicadas nos anais do VIII Congresso da ABCP (2012) e no Congresso Lasa (2013).

² Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho, 80215-901, Curitiba, PR, Brasil. Universidade Federal do Paraná. Rua General Carneiro, 460 Ed. Dom Pedro I, 80060-000, Curitiba, PR, Brasil.



Introdução

As relações entre as políticas públicas sociais voltadas para a redução da pobreza e as indicações sobre o tema divulgadas por organizações internacionais como ONU, FMI e Banco Mundial, por exemplo, podem explicar as semelhanças de tais políticas públicas que se espalham por países, mesmo entre aqueles que têm diversidades econômicas e culturais. Poderia haver adesão de governantes e pessoal do Estado a um padrão cultural e institucional difundido entre blocos de países e, também, pelo incentivo de organizações internacionais como as Nações Unidas, Banco Mundial e FMI, entre outras. Quer dizer, as modificações na política social se devem a fatores do ambiente político e econômico doméstico, mas, também, ao incentivo das instituições e ao padrão cultural internacional, conforme discutido pela perspectiva teórica para análise de políticas públicas denominada de modelagem internacional (Skocpol e Amenta, 1986), assim como pelas *Theories of Policy Diffusion* (Weyland, 2004a, 2004b, 2005).

A literatura recente sobre modelagem e também sobre transplante de políticas públicas cita como referência a atuação recente de entidades internacionais como o FMI e o Banco Mundial,

principalmente através do que ficou conhecido por Consenso de Washington. De acordo com a orientação de tais entidades, países em busca de crescimento econômico e (posteriormente) da redução das desigualdades deveriam reformar suas políticas macroeconômicas e suas instituições segundo um modelo padrão usado em países desenvolvidos (Pessali, 2010, p. 3).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representa uma inflexão no campo dos direitos e das políticas sociais, sendo que os governos Cardoso, Lula e Dilma formularam expressivas políticas públicas para redução da pobreza como, por exemplo, Bolsa Escola no caso do primeiro e Bolsa Família para os governos petistas³. Essas políticas públicas se diferenciam das promovidas pelos governos Sarney, Collor e Itamar porque para estes a política de redução da pobreza estava subordinada a políticas e reformas econômicas, enquanto que nos governos escolhidos, a despeito das diferenças entre Cardoso e os subsequentes, a redução da pobreza passa a ser uma política social de caráter redistributivista e articulada com a política econômica. Dados de institutos oficiais como IPEA⁴ e de artigos de Fagnani (2011) e Neri (2011) apontam o impacto positivo dessas políticas sobre a redução da desigualdade e, especialmente, da pobreza. Estou de acordo com a concepção de impacto positivo ao se levar em consideração a série histórica, particularmente entre os anos 1960 e 2000, que imprimiu a posição brasileira entre os países mais desiguais do mundo e com um número grande de população com baixa renda (aspectos que nos anos 2000 melhoraram, mas, não se reverteram). Essa posição não estava calcada no tamanho da economia brasileira, mas sim, em fatores ligados ao

predatório padrão de apropriação da riqueza social e de usufruto privilegiado dos recursos e serviços públicos por parte da elite econômica brasileira com a anuência do Estado pautado pela ausência ou pela frágil política social redistributivista e pela política econômica e fiscal sem palpáveis critérios de justiça social entendida como promotora de condições de acesso à população, de forma universal, à riqueza cultural e material da sociedade.

Parto da observação que as políticas de redução da pobreza no Brasil tanto absorveram quanto geraram concepções difundidas na comunidade internacional. Tal incorporação de concepções sobre pobreza, cobertura e fontes de financiamento ocorre seja por uma imposição vertical das Instituições Financeiras internacionais, seja devido ao contágio horizontal entre países e especialistas governamentais (Weyland, 2004a, 2004b, 2005).

O objetivo deste artigo é apresentar resultados preliminares da pesquisa sobre políticas públicas sociais para a redução da pobreza dos governos Cardoso, Lula e Dilma, sob a perspectiva das *Theories of Policy Diffusion* e da modelagem internacional, ou seja, apresentar a primeira rodada da revisão da bibliografia e da exploração quantitativa de documentos. A hipótese é que as correntes teóricas em foco poderão contribuir para compreender essas políticas públicas.

O texto está dividido em dois itens principais: o primeiro aborda a revisão da bibliografia até o momento e o segundo apresenta o teste preliminar de conhecimento dos documentos acessíveis nos sites das organizações internacionais selecionadas - Nações Unidas, Banco Mundial e FMI e a discussão desses resultados.

Políticas Públicas e Modelagem Institucional Internacional

O conjunto da política pública social nos séculos XIX e XX, juntamente com o keynesianismo, foi responsável pela construção da ordem social que configura um padrão intervencionista do Estado capitalista na proteção social. Estudos como de Rezende (2008) e Draibe (2003) demonstram que as modificações nesse padrão, após os anos 1980 até início de 2000, significaram menos declínio e mais adaptação. Rezende (2008, p. 36) ratifica que "os Estados continuam a exibir fortes padrões de intervenção nas políticas sociais." Inclusive para o caso do Brasil, os "gastos sociais representam grande porção dos gastos governamentais, e [...] observa-se expressiva expansão das políticas sociais". Draibe (2003) afirmou serem raros os casos em que as mudanças provocaram mudanças exteriores aos próprios modelos de Estado de Bem Estar Social aos quais se referia Esping-Andersen (1991) - liberal, conservador e socialdemocrata - e que podem ser agrupados em bismarckiano e beveridgeano. Hammoud (2008) concorda ao constatar que, em cada país, modificações ocorreram de acordo com os constrangimentos institucionais próprios a cada modelo historicamente vigente.

³ O Programa Bolsa Família é parte de políticas "guarda-chuvas" abrangentes como Fome Zero e, também, Brasil sem Miséria.

⁴ Dados sobre o impacto positivo das políticas sociais podem ser encontrados no documento "A década inclusiva" (IPEA, 2012).

Essas constatações estão em sintonia com a linha analítica institucionalista – como discutido em Perissinoto (2004); March e Olsen (2008) e Souza (2006) –, assim como com o incrementalismo que salientam a noção de *path dependency*, isto é, a importância da trajetória histórica e dos arranjos institucionais no âmbito da política pública para a delimitação das possibilidades no presente e nos encaminhamentos futuros de alteração a partir do contexto da chamada crise econômica e dos programas de austeridade propostos nos anos recentes.

Para o caso brasileiro, o padrão institucional configurado como conservador-meritocrático sofreu uma inflexão significativa. Neste modelo conservador, há a vinculação entre emprego e o acesso aos benefícios, sendo que a premissa é “que as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho [...]”. A política social intervém apenas parcialmente, completando e corrigindo as ações alocativas do mercado [...]” (Draibe, 1993b, p. 7). As alterações no padrão ocorreram sob dois direcionamentos em tensão: o da CF1988 com princípios redistributivistas, universalistas e de prestações sociais público-estatais (Draibe, 1993a; Arretche, 2000) e o dos princípios liberais voltados para diminuir a carga de financiamento e de provisão social do Estado, assim como para estabelecer critérios seja de priorizações (seletividade), seja de focalização nos grupos empobrecidos ou em miserabilidade (Figueiredo e Limongi, 1995; Fagnani, 2005). Essa trajetória incide sobre a atual formatação do sistema público da política social, incluindo as políticas e os programas de combate à pobreza dos anos 2000.

Correntes teóricas explicativas sobre política pública social

As correntes teóricas que explicam a emergência, o desenvolvimento e as mudanças da política pública de corte social foram sumarizadas por Skocpol e Amenta (1986) e Arretche (1995). Com base nesses textos, pode-se organizar quatro matrizes teóricas, com respectivas vertentes, como segue:

A primeira é a *corrente de caráter econômico* que enfatiza o processo de industrialização ou explica o advento de um sistema de política social como dependente do desenvolvimento do capitalismo. A vertente estrutural-funcionalista destaca a transição do agrarismo para o industrialismo – o crescimento econômico-industrial e mudanças especialmente demográficas decorrentes – como causa primordial que explica o desenvolvimento do *welfare state*. Entretanto, a forma de sua expansão e modificações subsequentes em cada sociedade particular tem como um dos fatores a cultura política referente à relação entre necessidades sociais construídas e modos públicos mais ou menos amplos para seu atendimento. A vertente neomarxista

teoriza sobre a política social como uma variável dependente do desenvolvimento interior do capitalismo, isto é, a transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista. A política social seria funcional à necessidade de reprodução social, seja nos aspectos de acumulação, legitimação e manutenção de estabilidade social, seja no de participação da constituição da classe trabalhadora e de suas formas de consumo.

A segunda corrente explicativa é de *caráter político-institucional* e focaliza as instituições democráticas ou a ampliação de direitos. O foco nos direitos aborda os efeitos do acréscimo do componente social da cidadania às dimensões civil e política sobre os padrões de desigualdade econômica. O foco nas instituições democráticas leva em conta que, por um lado, a distribuição de recursos e resultados é afetada pelos governos e, por outro, a política social dos estados de bem-estar têm efeitos redistributivos. Essa abordagem produz vertentes explicativas que irão: (a) relacionar as instituições e os procedimentos formais da democracia (especialmente participação eleitoral, eleições competitivas) ao crescimento de política social, em seus vários setores; (b) destacar o impacto do sistema partidário e a competição entre partidos políticos; (c) entender que as demandas e os protestos populares influenciam a formulação de políticas sociais; (d) partilhar com os neomarxistas a visão de que a questão de classe é o eixo fundamental de poder e da política nas democracias capitalistas industrializadas, com rebatimento na formulação das políticas públicas entre elas a social.

A terceira é de *caráter institucional e histórico centrado no Estado*. A política pública social é moldada pela estrutura organizacional e pela capacidade dos estados e pelos efeitos políticos de políticas já estabelecidas. Uma de suas subcorrentes não interpreta os estados como meros mecanismos administrativos ou arenas instrumentalizadas por grupos interessados na formatação das políticas, ao contrário, esta subcorrente considera os estados como atores e estruturas. A atenção recai sobre a sequência histórica de construção das estruturas institucionais dos estados, a qual afeta a formulação da política social e, com isso, exerce impacto sobre os partidos políticos, a formação de classe e a cultura política. Outra subcorrente analisa as consequências políticas das políticas já instituídas, destacando que as causas que originam políticas públicas não são necessariamente as mesmas causas de seu subsequente desenvolvimento, em parte, porque as próprias políticas públicas afetam políticas.⁵ Políticas públicas são produtos históricos de ações e decisões passadas, sendo que as instituições, uma vez formadas, adquirem um desenvolvimento e um movimento praticamente autônomos.

A última corrente é a do *contexto transnacional*. O modo com que a economia, o contexto geopolítico e a cultura internacional se desenvolveram contribuiu para moldar políticas sociais

⁵ “As new research is designed, scholars should presume that the causes of policy origins are not necessarily the same as the causes of the subsequent development of policies, in part because policies themselves transform politics. Researchers should likewise be sensitive to precise time periods on national and world scales and attuned to processes unfolding over time. Analysts of states and social policies must, in short, become unequivocally historical in their orientation” (Skocpol e Amenta, 1986, p. 152).

nacionais tanto antes e durante como depois do século XX. Nessa corrente, a análise está agrupada entre teóricos que (a) inserem a política social no âmbito das estratégias de governo ligadas à economia mundial; (b) relacionam a política social com a geopolítica e entendem sua formulação como um dos recursos mobilizados no ambiente de competição internacional; e (c) observam que um padrão de políticas sociais se espalhou em países com diferentes níveis de desenvolvimento, em especial depois de 1920 e a partir das primeiras implantações na Europa e na Américas.

A pesquisa busca operacionalizar a última subcorrente denominada de modelagem institucional internacional, para a qual as políticas sociais são explicadas pela adesão de governantes e pessoal do Estado a um padrão cultural e de características institucionais e, também, pelo incentivo de organizações intergovernamentais. As modificações e adaptações na política pública social, portanto, estão relacionadas a fatores do ambiente político e econômico doméstico, mas, também, ao incentivo das instituições e ao padrão internacional.

Considero que este último ponto ainda não foi explorado suficientemente nos estudos sobre política social. Por exemplo, Hammoud (2008) não aprofunda essa linha analítica ao tratar dos determinantes domésticos das mudanças no modelo do *welfare state* em estados europeus, mesmo ao levar em conta tanto as pressões da União Europeia (UE) para a convergência de políticas, quanto as preferências dos atores políticos nacionais. Mauriel (2009, p. 60) não adensa essa perspectiva teórica ao inserir as reformas da proteção social no Brasil num concerto internacional favorável "ao crescimento e reforço dos mecanismos de mercado". O mesmo ocorre em Ugá (2004) ao tratar da construção da categoria pobreza como parte e expressão de uma ordem social, política e cultural internacional. Por isso, considero relevante explorar algumas estratégias para estabelecer relações entre concepções da corrente da modelagem internacional e a política relativa à pobreza no Brasil.

Para este artigo, as estratégias metodológicas foram: buscar documentos sobre o tema disponíveis nos sítios do Banco Mundial, do FMI e da ONU e discutir os dados quantitativos em relação aos momentos marcantes do sistema de proteção social brasileiro no período de 1995 a 2012.

Pesquisa documental: primeiros resultados

A busca de documentos nos sítios das organizações internacionais selecionadas⁶ utilizou as palavras-chave *poor*, *poverty*

e *social policy*. Foram computados apenas os textos sobre o Brasil, a América ou aqueles de referência mundial, totalizando 599 documentos (Tabela 1).⁷

A partir de 1988, a ONU produziu a grande maioria dos documentos encontrados e, nos anos 2000, a distância entre esta organização e as demais aumentou (Tabela 1). De forma geral, é expressivo o aumento do número dos documentos a partir do início do novo século (Tabela 2).⁸

Cabe lembrar que, nas últimas décadas do século XX, especialmente entre os anos 1980 e 1990, a perspectiva neoliberal orientou reformas de programas sociais em países com governos de diferentes orientações ideológicas e com diversas trajetórias de política social e de Estado de bem estar. A data da maioria dos documentos encontrados coincide com o "revival" da onda neoliberalizante ou seu novo fôlego advindo da crise no sistema financeiro dos anos 2000 e agravada a partir de 2006 nos EUA e em grande parte da Europa. Porém, o padrão das Instituições Financeiras Internacionais (IFI) é diferente da ONU, pois, enquanto para esta o maior número de documentos sobre o tema concentra-se entre 2006-2012, para as IFI, a maioria significativa dos documentos encontrados está entre os anos 1995-2005, isto é, no final da primeira onda neoliberal e no início da crise do sistema financeiro assumida por essas organizações como crise do Estado em termos da sua capacidade de implementação de políticas do sistema de proteção social de cada país (Tabela 3).

Organizações internacionais têm sido difusores de valores e orientações no sentido da reformatação da oferta pública de bens e serviços sociais com a substituição de "políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos" (Souza, 2007, p. 65). A influência e o impacto do sistema internacional sobre as políticas sociais nacionais se efetivam "mediante processos de difusão e aprendizagem institucional" e, também, "mediante impulsos, incentivos ou vetos". Não raro, trata-se de uma "articulação assimétrica da agenda internacional e políticas públicas nacionais" (Draibe, 2007, p. 36). Em atenção a essas determinações, alguns países, entre eles o Brasil, condicionaram a implementação de políticas públicas ao "cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia", priorizando a focalização (Souza, 2007, p. 65) e concebendo arranjos legais para parcerias com as organizações da sociedade civil⁹ (Bresser-Pereira, 2004). As principais justificativas para orientações de austeridade e "redução do Estado" são a excessiva centralização e a burocratização do Estado (e sua incompetência na gestão social ou incapacidade de atender

⁶ Estes resultados da busca em sítios das OIs restringem-se a um primeiro teste para observar seu potencial para a construção de dados. Posteriormente, haverá o refinamento metodológico e a busca intencional de documentos aludidos como relevantes pela literatura e pela análise de conteúdo.

⁷ Busca nos sítios do Banco Mundial, da ONU, do FMI e da UE realizada por Juliane Kelm, Daiana Ximenes, Adriele Cordeiro, Gabriele Cristine e Bernadette Borges, inscritas no PIBIC – PUCPR.

⁸ É preciso considerar que a busca foi em documentos digitalizados em *sites*, sendo que é possível, em parte, atribuir o aumento crescente do número de documento devido à difusão do uso de computadores e internet a partir da segunda metade dos anos 1900.

⁹ Organizações com os nomes genéricos de organizações não governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs). Nestes arranjos estão incluídas as empresas com ações de responsabilidade social.

Tabela 1. Documentos sobre pobreza e política social entre 1995 e 2012, encontrados nos sítios de organizações internacionais.
Table 1. Documents on poverty and social policy between 1995 and 2012 (sites of international organizations).

Ano	ONU		Banco Mundial		FMI		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
1995	9	1,69	2	6,90	1	2,63	12	2,00
1996	18	3,38	0	0,00	0	0,00	18	3,01
1997	13	2,44	0	0,00	0	0,00	13	2,17
1998	11	2,07	4	13,79	2	5,26	17	2,84
1999	11	2,07	6	20,69	0	0,00	17	2,84
2000	12	2,26	1	3,45	2	5,26	15	2,50
2001	23	4,32	4	13,79	9	23,68	36	6,01
2002	29	5,45	1	3,45	7	18,42	37	6,18
2003	19	3,57	3	10,34	2	5,26	24	4,01
2004	46	8,65	6	20,69	4	10,53	56	9,35
2005	54	10,15	0	0,00	3	7,89	57	9,52
2006	52	9,77	1	3,45	3	7,89	56	9,35
2007	39	7,33	0	0,00	1	2,63	40	6,68
2008	31	5,83	0	0,00	2	5,26	33	5,51
2009	31	5,83	0	0,00	1	2,63	32	5,34
2010	62	11,65	0	0,00	0	0,00	62	10,35
2011	60	11,28	0	0,00	1	2,63	61	10,18
2012	12	2,26	1	3,45	0	0,00	13	2,17
Total	532	100,00	29	100,00	38	100,00	599	100,00

Tabela 2. Documentos sobre pobreza e política social entre os períodos 1995-2000 e 2001-2012, encontrados nos sítios de organizações internacionais.

Table 2. Documents on poverty and social policy between 1995-2000 and 2001-2012 (sites of international organizations).

Ano	ONU		Banco Mundial		FMI		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
1995 a 2000	74	13,91	13	44,83	5	13,16	92	15,36
2001 a 2012	458	86,09	16	55,17	33	86,84	507	84,64
Total	532	100	29	100,00	38	100	599	100,00

Tabela 3. Documentos sobre pobreza e política social entre os anos 1995-2005 e 2006-2012, encontrados nos sítios de organizações internacionais.

Table 3. Documents on poverty and social policy between 1995-2005 and 2006-2012 (sites of international organizations).

Ano	ONU		Banco Mundial		FMI		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
1995-2005	245	46,05	27	93,10	30	78,95	302	50,42
2006-2012	287	53,95	2	6,90	8	21,05	297	49,58
Total	532	100	29	100,00	38	100,00	599	100,00

as novas demandas socioeconômicas) e a crise financeiro-fiscal. Porém, outra interpretação pode ser dada ao desequilíbrio entre receitas e despesas. Isto é, o que se designa como crise ou falência do Estado providência "é, antes de tudo, o problema do grau de socialização tolerável de certo número de bens e serviços." Uma das razões desta deslegitimação do Estado de bem estar por parte de grupos e organismos internacionais é, de ordem cultural, ou seja, "a crise é de um modelo de desenvolvimento e crise de um sistema dado de relações sociais" (Draibe e Henrique, 1988, p. 67).

Todavia, até início dos anos 2000, estudos demonstram que as políticas empreendidas nesse sentido conseguiram enfatizar a priorização e a focalização em grupos sociais mais empobrecidos, reduzir universalidade, alterar normas previdenciárias (Brooks, 2004) e reduzir o gasto social, mas, no geral, não lograram dismantlar o padrão público protetivo previamente existente, ou seja, o modelo de Estado de Bem Estar Social anteriormente firmado em cada país. No caso do Brasil, o gasto social significou menos declínio e mais adaptação às áreas e aos grupos sociais focalizados (Rezende, 2008; Draibe, 2003). Segundo Hammoud (2008, p. 30), dados da União Europeia demonstraram que, na primeira década dos anos 2000, embora tenham ocorrido mudanças, as grandes tendências permaneceram as mesmas: "os países nórdicos continuam com o Welfare State mais amplo e mais universal, os países do continente com um Welfare State mediano, e a Inglaterra com os benefícios sociais mais módicos e mais ligados ao mercado..."

Uma vez que o contexto atual é diferente daquele presente na emergência dos sistemas de política pública social¹⁰, a compreensão desta solidez pode ser auxiliada por noções como autonomia e *path dependency*¹¹, ou seja, políticas públicas são produtos históricos de ações e decisões passadas, sendo que as instituições, uma vez formadas, adquirem um desenvolvimento e um movimento praticamente autônomos¹² (March e Olsen, 2008; Nascimento, 2009). Os condicionantes institucionais e históricos são observados em certa rigidez e permanências nos sistemas de política social, mesmo após as últimas três ou quatro

décadas do movimento e das práticas neoliberais para alterar a direção dos gastos sociais e minar o princípio da universalidade calcada na condição de cidadania e não no do carecimento¹³.

No final da primeira década do século XXI, entretanto, a crise econômica e fiscal trouxe a oportunidade para que organizações internacionais recuperassem a concepção de Estado mínimo e passassem a incentivar o aprofundamento e a aceleração de alterações no sistema público de proteção social que tendem a comprometer os arranjos institucionais de Estado de bem estar que, no século XX, definiram e ampliaram direitos e a cidadania por meio de políticas públicas sociais (Lavelle, 2003). São incentivos seletivos para implementação de políticas focalizadas em grupos sociais e necessidades específicas dissociadas ou substitutivas de políticas universais pautadas na generalidade da cidadania, quer dizer, sem a articulação ou a "mescla virtuosa entre programas universais e programas focalizados" (Draibe, 2002, p. 8) que podem vir a conjugar a vantagem de garantias universais e a destinação adicional de recursos e serviços para grupos específicos, tendo em vista a diminuição da desigualdade social. Ao contrário, no entendimento de organizações financeiras internacionais, a focalização representa um teto para os gastos sociais dos países do sul e, também, uma "moeda de troca para a [...] reforma dos regimes de welfare state europeus – medida de austeridade para fazer frente à crise fiscal" dos anos 2000 (Fagnani, 2011, p. 12).

No Brasil, esse foi o período da formatação e da consolidação do atual sistema da política pública social com base na Constituição Federal de 1988 – CF1988 e nas leis regulamentadoras. Esta norma jurídica determinou a formatação de políticas sociais orientadas pela solidariedade estatista, ou seja, estabelecimento dos direitos sociais entre os fundamentais; a provisão pública e universal no âmbito da política pública social; e formas de transferência monetária, entre outros pontos.

Conforme Fagnani (2011, p. 12), o processo de formatação do atual sistema brasileiro da política pública social pode ser dividido em três momentos. No primeiro, que abrange o final do regime ditatorial e o processo constituinte, o país caminhou

¹⁰ Na atualidade, a economia funda-se em uma etapa tecnológica com diminuição ou desaparecimento de postos de trabalho e desemprego de longa duração, acarretando, por um lado, a redução da capacidade do conjunto dos trabalhadores para a contribuição no sistema público de oferta de bens e serviços sociais – contribuindo para a chamada crise fiscal do Estado. Além disso, a composição geopolítica internacional não gira mais em torno do confronto entre bloco capitalista e bloco socialista. Portanto, fatores que participaram das condições de emergência do sistema público de políticas sociais não estão mais presentes, conforme discutido por Castel (2001); Draibe (1989, 2002); Rosanvallon (1995); Arretche (2000) e Lavelle (2008).

¹¹ "Path dependence não significa apenas que a história e o passado contam, mas sim que [...] quando um país (ou uma região) adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. [...] Portanto, eventos anteriores influenciam os resultados e a trajetória de certas decisões, mas não levam necessariamente a movimentos na mesma direção que prevalecia no passado. O conceito de path dependence é importante exatamente porque pode haver uma reação ao path anterior, levando-o a outra direção" (Souza, 2003, p. 138).

¹² Outras vertentes de análise relacionam a resiliência do Estado de bem estar a fatores societários e econômicos (tomando a política pública social como variável dependente), tais como as explicações que destacam a "necessidade" dos sistemas públicos de proteção social diante da crise econômica do período que gera o aprofundamento da questão social em países do capitalismo central; e a força de movimentos sociais contrários à desestruturação do provimento social público e de direitos trabalhistas (Anderson, 1995).

¹³ Os dados apresentados por Avelino *et al.* (2007, p. 235) para a América Latina no período de 1980-1999 mostram reestruturação dos programas na área social, sendo que "os gastos sociais têm sido redirecionados", havendo aumento nos gastos com educação e "o crescimento de programas mais focalizados".

"na contramão do mundo" e seguiu "a rota inversa do neoliberalismo." Os movimentos sociais e políticos incitaram a introdução de artigos sobre direitos e políticas sociais na CF1988 – com princípios de universalidade e competência do Estado como já aludido. O caso brasileiro, portanto, traz uma peculiaridade: a CF1988 "institucionaliza a agenda de universalização e igualdade de acesso na década em que se fortalecem, no cenário internacional, as estratégias de desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social" (Franzese e Abrucio, 2009, p. 12).

O segundo momento, entre 1990 e 2005, é caracterizado pela priorização de público-alvo de menor renda e, também, pela regulamentação da política social brasileira. Esse processo revela as pressões para diminuir o alcance das garantias constitucionais mediante lei complementar e para a realocação dos gastos sociais¹⁴ e os movimentos e políticas contrários a isso.

A tramitação de leis e emendas após a Constituição demandou "intensas negociações dentro da coalizão governamental e com a oposição" (Melo, 2005, p. 860). Nessas arenas, estavam presentes grupos cujos valores políticos eram compatíveis com os artigos da CF1988 e grupos cujos valores eram incompatíveis. Grosso modo, neste período, os primeiros viam na Constituição a materialização das demandas sociais progressistas que podem ser situadas à esquerda do espectro ideológico; e os segundos tinham afinidade com o tradicional padrão conservador das políticas sociais ou alinhavam-se com a perspectiva neoliberal empenhando-se em reformas nesse sentido.

Nas negociações e nos embates travados, algumas das estratégias desses grupos foram o adiamento da legislação complementar e interpretações restritivas ou de aprofundamento dos artigos por ocasião da aprovação de leis para sua regulamentação e, também, as emendas constitucionais¹⁵.

Entre 1992 e janeiro de 2004, foram apresentadas 50 emendas à Constituição. 26 dessas emendas tratam de questões institucionais, 22 de federalismo, 22 de controle fiscal, 11 de

política social/direitos sociais e 11 de economia. Tais áreas organizadas pelo autor não são excludentes, pois, uma emenda pode abranger mais de uma matéria. Emendas constitucionais sobre políticas e direitos sociais compõem 22% do total, mas essa porcentagem aumenta se considerarmos dois dados: "42% das emendas constitucionais aprovadas referem-se diretamente a aspectos do federalismo brasileiro" e do "total de emendas pertinentes ao federalismo, mais da metade (53%) relaciona-se a políticas e direitos sociais" (Melo, 2005, p. 860-862).

O número proporcionalmente grande das emendas em torno da política social reflete tanto a sua constitucionalização quanto o programa de reforma na área que foi empreendido, especialmente nos anos 1990 e início de 2000. Quer dizer, uma vez que o texto constitucional abrange questões da política específica, grande parte da reforma e "iniciativas na política social e redução da pobreza" foram viabilizadas via emendas constitucionais¹⁶ (Melo, 2005, p. 867). Mas, apesar de emendas e regulamentações nem sempre alinhadas com o "tom" geral da CF1988, as grandes linhas constitucionais para a política social promoveram um padrão legal de inspiração social – democrata.

O terceiro momento da formatação do atual sistema da política pública social seria a partir de 2006, no qual, segundo Fagnani (2011, p. 13), as políticas sociais estão articuladas a uma "estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda".

Essa periodização permite estabelecer relações entre o número de documentos das organizações internacionais e os momentos de formatação e consolidação do sistema brasileiro da política pública social atual (SBPPS), momentos esses mais ou menos coincidentes com períodos de governos (Tabelas 4 e 5).

No 2º momento do SBPPS, especialmente nos governos Cardoso e início do de Lula, a política social está sendo regulamentada. Nesses anos, são formuladas e visibilizadas políticas com foco na pobreza e de transferência monetária no Brasil e

¹⁴ A partir dos anos 1980 e durante os anos 1990, Avelino *et al.* (2007, p. 235) observam, no Brasil e em outros países latino-americanos, "mudanças em alocações de recursos para o setor social geradas pela integração econômica e a democratização", sendo que o crescimento de programas sociais focalizados é um exemplo de como "os gastos sociais têm sido redirecionados consideravelmente".

¹⁵ Para as leis regulamentadoras destaque os seguintes exemplos: o artigo 203 (V) da CF1988 – que trata da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso sem meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família – foi regulamentado no artigo 20 da lei 8.742/1993. Para a elaboração da lei, houve debate sobre se a falta de condições de garantir o sustento seria interpretada com base na renda familiar de um salário mínimo ou não. Venceu a interpretação mais restritiva que considera a renda mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo; o artigo 3º da CF1988 – que trata da erradicação da pobreza – é referência para a lei nº 10.835/2004 instituindo a renda básica de cidadania que se constitui no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. O artigo 3º é, também, referência para a lei nº 10.836/2004 (Bolsa Família) que prevê transferência monetária para famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza. A implementação de política governamental, até hoje, restringiu-se a esta segunda lei, e a lei 10.835/2004 não foi, até hoje, regulamentada.

¹⁶ Um exemplo é a Emenda nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate à pobreza, aprovado depois de negociação sobre a origem dos recursos que o manteria. A Comissão estabelecida para esse fim e o governo concordaram com a alternativa de aumentar a alíquota do imposto sobre as transações financeiras (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF). A Emenda Constitucional nº 29 "estipulou valores mínimos para os investimentos na área de saúde nos três níveis de governo". A Emenda Constitucional nº 14 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF" (Melo, 2005, p. 859, 866). O "produto final desse consenso foi o jogo constitucional em torno da vinculação de recursos para as áreas sociais da saúde e da redução da pobreza [...] O Congresso aceitou a instituição de novos impostos ou alíquotas para os impostos existentes em troca de mais recursos fiscais, inclusive para os setores sociais que passaram a absorver uma parcela cada vez mais expressiva do orçamento" (Melo, 2005, p. 867).

encontra-se metade (50,42%) dos documentos das organizações internacionais sobre o tema. No 3º momento, os documentos correspondem à praticamente metade dos selecionados (apesar do número de anos do período 2006-2012 ser menor que o 1995-2005) (Tabela 4).

Na literatura, há um debate sobre a existência de semelhanças ou diferenças e em que medida entre os governos Cardoso e Lula. Boito Jr. (2007) argumenta que programas sociais focalizados na população de baixa renda dos governos Cardoso e Lula têm em comum o fato de negligenciarem políticas sociais universais, o que, nos dois períodos, incidiu sobre a capacidade e a qualidade de atendimento dos serviços previdenciários de saúde e educação, por exemplo. Essa situação impulsiona parte da classe média baixa e as classes com rendimento superiores a buscarem tais bens no mercado, fortalecendo, assim, os setores de prestação e venda de serviços.

Diniz (2007) entende que as diferenças entre os governos Cardoso e Lula estão justamente no aspecto da fração do setor empresarial favorecida pelas políticas governamentais. No

período Cardoso, a Reforma do Estado rompeu com o corporativismo nos moldes do período nacional-desenvolvimentista e afrouxou a intervenção do Estado nas áreas das políticas econômica e social, o que esteve alinhado a medidas de favorecimento do setor empresarial ligado ao capital financeiro internacional. No primeiro período do governo Lula, embora sejam mantidas a política macroeconômica e a hegemonia do capital financeiro, há a implementação de políticas econômicas que contemplam objetivos de desenvolvimento e o setor do empresariado vinculado ao capital produtivo nacional.

Boito Jr. (2007, p. 54) considera, também, que, nos dois governos, a priorização de políticas compensatórias por meio de programas de transferência monetária está alinhada com o "discurso ideológico neoliberal que estigmatiza os direitos sociais como privilégios." Fagnani (2005, p. 551) situa, especialmente no governo Cardoso, esse alinhamento entre as políticas e os programas sociais brasileiros e as diretrizes neoliberais de instituições como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

Tabela 4. Documentos sobre pobreza e política social entre 1995 e 2012, encontrados nos sítios de organizações internacionais, em relação aos governos e ao sistema brasileiro de política pública social.

Table 4. Documents on poverty and social policy between 1995 and 2012 in relation to the Brazilian system of social policy (sites of international organizations).

Anos	Momentos do SBPPS	Governos	Doc. internacionais	
			nº	%
1995-2005	2º momento (seletividade: menor renda e regulamentação da política social)	Cardoso, Lula	302	50,42
2006-2012	3º momento (articulação entre pol. combate à pobreza e pol. econômica)	Lula, Dilma	297	49,58
Total			599	100,00

Tabela 5. Documentos sobre pobreza e política social entre 1995 e 2012, encontrados nos sítios de organizações internacionais em relação aos momentos do sistema brasileiro de política pública social e governos brasileiros.

Table 5. Documents on poverty and social policy between 1995 and 2012 in relation to the Brazilian system of social policy (sites of international organizations).

Anos	Governos	Momentos do SBPPS	Doc. internacionais	
			nº	%
1995-2002	Cardoso	2º momento (seletividade: menor renda e legislação sobre política social)	165	27,55
2003-2010	Lula	2º momento (seletividade: menor renda e legislação da política social) 3º momento (seletividade: menor renda e articulação entre pol. redução da pobreza e pol. econômica)	360	60,10
2011-2012	Dilma	3º momento (idem)	74	12,35
Total			599	100,00

No que tange ao governo Cardoso, Draibe (2003, p. 11) diverge dessa concepção. Para a autora, os programas de enfrentamento à pobreza tinham potencial para "reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais", pois a alocação prioritária de recursos destinados a grupos selecionados estaria vinculada e não substituiria políticas universais.

Neri (2007, 2011) e dados oficiais (IPEA, 2012), como mencionado anteriormente, constata que políticas com critérios de seletividade e transferência monetária, implementadas desde os governos Cardoso até os de Lula e Dilma, tiveram um impacto positivo no sentido de redução da desigualdade de renda e de diminuição da pobreza. Entendo que é neste ponto que reside o aspecto de continuidade das políticas pública de combate à pobreza dos governos Cardoso, Lula e Dilma, a despeito das posições partidário-ideológicas desses governantes, que têm rebatimentos e imprimem diferenças de prioridades, opções orçamentárias e na formulação da política pública social em geral.

Chama a atenção a possível relação nos anos dos governos Lula e Dilma dos seguintes dados: concentração de mais de 70,0% dos documentos coletados das instituições internacionais; agravamento da crise econômica mundial e o recrudescimento das medidas e recomendações das IFI no sentido da austeridade econômica com encolhimento do sistema universalista de proteção social e priorização da destinação dos gastos e serviços sociais para os grupos empobrecidos; políticas sociais brasileiras para redução da pobreza são consideradas modelos pelos organismos internacionais; e é principalmente nesses anos que os dados sobre o impacto positivo dessas políticas implementadas no Brasil desde o início dos anos 2000 são divulgados interna e internacionalmente (IPEA, 2012; Neri, 2007, 2011) (Tabela 5).

Os dados do período 1995-2012 e a literatura sugerem ter havido uma adesão dos governantes brasileiros e formuladores de políticas aos valores e arranjos institucionais difundidos internacionalmente, assim como, que as políticas públicas brasileiras participaram como condutoras da difusão e da modelagem internacional de políticas públicas para redução da pobreza.

Conclusão

A questão que norteou a discussão é se e de que modo as teorias da modelagem e da difusão internacional de políticas poderiam contribuir para a compreensão das políticas públicas sociais para redução da pobreza no Brasil a partir de 1995. Algumas conclusões parciais podem indicar a resposta, como segue.

A articulação entre as políticas públicas sociais brasileiras de combate à pobreza e à miséria, o aprendizado e a difusão cultural e os incentivos institucionais internacionais demonstram tanto uma *modelagem "positiva" (isomorfismo)* como, também, uma *modelagem "negativa"* (baseada nas concepções difundidas, mas, numa direção oposta). No governo Cardoso e no primeiro governo Lula haveria maior grau de incorporação e contágio de prescrições internacionais em comparação com o segundo governo Lula e o governo Dilma, nos quais as políticas

brasileiras de transferência monetária são difundidas e consideradas modelos exitosos a serem aprendidos.

A *modelagem negativa* é observada na elaboração da Constituição Federal que, inversamente ao ambiente neoliberal internacional, consolidou a competência estatal e a combinação da universalidade e da seletividade da cobertura. O *isomorfismo* é identificado nos governos Cardoso, Lula e Dilma tanto no sentido da aderência destes às diretivas internacionais sobre priorização da população de baixa renda como, também, de as políticas brasileiras de transferência monetária serem consideradas modelo pela comunidade política internacional. Nos últimos dois períodos de governos, há *modelagem negativa*, observada na articulação entre políticas de crescimento econômico e gastos públicos sociais (contrariando recomendações de organismos financeiros internacionais sobre austeridade com redução da política social) e, também, *modelagem positiva* devido à centralidade da priorização de grupos sociais e risco de redução da perspectiva universalista.

Portanto, há indícios, na literatura especializada e nos dados explorados, da relação entre cultura e instituições no contexto transnacional e a política social brasileira relativa à pobreza. Isto é, a hipótese que as correntes teóricas da modelagem e da difusão internacional contribuem para compreender essa política pública pode vir a ser confirmada no decorrer do desenvolvimento da pesquisa.

Referências

- ANDERSON, P. 1995. Balanço do neoliberalismo. In: E. SADER; P. GENTILI (orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 9-23.
- ARRETCHE, M.T.S. 1995. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *BIB*, 39:3-40.
- ARRETCHE, M. 2000. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo, Fapesp/Revan, 304 p.
- AVELINO, G.; BROWN, D.S.; HUNTER, W.A. 2007. Internacionalização Econômica, Democratização e Gastos Sociais na América Latina, 1980-1999. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHE; E. MARQUES (org.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 207-243.
- BOITO JR, A. 2007. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista Sociologia e Política*, 28:57-74.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782007000100005>
- BRESSER-PEREIRA, L.C.G. 2004. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. *Revista de Administração Pública*, 38(4):543-560.
- BROOKS, S.M. 2004. International Financial Institutions and the Diffusion of Foreign Models of Social Security Reform in Latin America. In: K. WEYLAND (ed.), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, p. 52-90.
- CASTEL, R. 2001. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes, 611 p.
- DINIZ, S. 2007. Critérios de justiça e programas de renda mínima. *Revista Katálisis*, 10(1):105-114.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100012>

- DRAIBE, S.M.; HENRIQUE, W. 1988. Welfare State, Crise e Gestão da Crise: Uma Balanço da Literatura Internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3(6):53-78.
- DRAIBE, S.M. 1989. Há tendências e tendências: com que Estado de Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século? *Cadernos de Pesquisa NEPP*, 10:1-45.
- DRAIBE, S.M. 1993a. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa NEPP*, 8:1-51.
- DRAIBE, S.M. 1993b. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova*, 31:5-46.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000300002>
- DRAIBE, S.M. 2002. Brasil: A Proteção social em tempos difíceis. In: *PNUD-Taller Inter-Regional Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización*. Santiago, Chile, p. 1-53.
- DRAIBE, S.M. 2003. A política social no período Cardoso e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, 15(2):63-101.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>
- DRAIBE, S.M. 2007. Estado de Bem-Estar. Desenvolvimento Econômico e Cidadania. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHÉ; E. MARQUES (org.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 27-64.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1991. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, 24:85-116.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- FAGNANI, E. 2005. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. UNICAMP, 574 p.
- FAGNANI, E. 2011. As lições do desenvolvimento social recente no Brasil. *Le monde diplomatique Brasil*. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1060>. Acesso em: 15/12/2011.
- FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. 1995. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10(29):175-200.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F.L. 2009. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, Caxambu, 2009. *Anais...* Caxambu, p. 1-25.
- HAMMOUD, R.H.N. 2008. *Impactos da União Europeia no Welfare State: o caso das instituições suecas*. Porto Alegre, RS. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 110 p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 2012. A década inclusiva. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado0155.pdf. Acesso em: 02/12/2013.
- LAVALLE, A.G. 2003. A cidadania, igualdade e diferença. *Lua Nova*, 59:75-94.
- LAVILLE, J.-L. 2008. Do século 19 ao século 21: permanência e transformações da solidariedade em economia. *Revista Katálysis*, 11(1):20-42.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. 2008. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31):121-142.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>
- MAURIEL, A.P.O. 2009. Relações internacionais, política social e combate à pobreza. *Revista em Pauta*, 6(23):43-67.
- MELO, M.A. 2005. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, 48(4):845-889. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>
- NASCIMENTO, E.O. do. 2009. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1:95-121.
- NERI, M.C. 2007. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, Especial em Português, p. 53-75.
- NERI, M.C. 2011. *Desigualdade de Renda na Década*. Rio de Janeiro, FGV/CPS, 51 p.
- PERISSINOTTO, R.M. 2004. Política e sociedade: por uma volta à Sociologia Política. *Política & Sociedade*, 5:201-230.
- PESSALI, H.F. 2010. Novas Institucionalidades: ideias e conceitos orientados à política pública. In: C.W. de A. OLIVEIRA; J.C.R. MAGALHÃES (org.). *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais*. Brasília, IPEA, 2, p. 255-270.
- REZENDE, F. da C. 2008. Visões rivais sobre mudança estrutural e proteção social. *Nova Economia*, 18(1):35-50.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512008000100002>
- ROSANVALLON, P. 1995. *La Nouvelle Question Sociale*. Paris, Seuil, 222 p.
- SKOCPOL, T.; AMENTA, E. 1986. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12:131-157.
<http://dx.doi.org/10.1146/annurev.so.12.080186.001023>
- SOUZA, C. 2003. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59:137-158.
- SOUZA, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16:20-45.
- SOUZA, C. 2007. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHÉ; E. MARQUES (org.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 65-86.
- UGÁ, V.D. 2004. A categoria 'pobreza' nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, 23:55-62.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000200006>
- WEYLAND, K. 2004a. Introdução. In: K. WEYLAND (ed.), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, p.1-34.
- WEYLAND, K. 2004b. Conclusão. In: K. WEYLAND (ed.), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, p. 241-283.
- WEYLAND, K. 2005. Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(2):262-295.
<http://dx.doi.org/10.1353/wp.2005.0019>

Submetido: 11/01/2013
Aceito: 09/03/2013