

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

TIAGO CODOGNOTTO CUNHA

A INFLUÊNCIA DE ATORES EXTERNOS NA  
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: O caso dos  
benefícios não-contributivos da seguridade argentina e brasileira  
(1989-2015)

Belo Horizonte

2019

TIAGO CODOGNOTTO CUNHA

A INFLUÊNCIA DE ATORES EXTERNOS NA  
CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: o caso dos  
benefícios não-contributivos da seguridade argentina e brasileira  
(1989-2015)

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia  
e Ciências Humanas da Universidade Federal de  
Minas Gerais como requisito parcial à obtenção  
do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Geralda Luiza de Miranda  
(UFMG).

Belo Horizonte

2019

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por cada ensinamento e incentivo, por terem acreditado que a educação é o caminho para transformação da vida. Aos meus irmãos por serem exemplos na minha caminhada.

Agradeço a Universidade Federal de Minas Gérias por ter me permitido desfrutar de um ensino público, gratuito e de excelência. Aos governos que acreditam que a educação pública, gratuita, universal e de qualidade é um instrumento estrutural de emancipação e transformação, em especial à política do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI, sem o qual não existiria o curso de Gestão Pública.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG e aos professores do curso de Gestão Pública, em especial à professora e orientadora Geralda Luiza de Miranda que marcou de forma fundamental minha formação sendo figura presente e sempre solícita.

Aos colegas de formação, André, Ana Clara, Bruna, Flora, Gabriel, Lídia, Maria Cláudia, Mariana e Victor por serem força e por compartilharem comigo o sonho de um Estado voltado para o interesse público e capaz de proporcionar à sua população melhores condições de vida. Agradeço às companheiras e aos companheiros da Kizomba por partilharem o anseio de um país livre de injustiça social onde caibam todas e todos.

À Cacala por ser uma grande referência em todas as esferas da vida. Por sempre ser presente e a melhor amiga em todas as situações.

À Prefeitura de Belo Horizonte e a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais por terem contribuído na construção do profissional que sou.

Àqueles que sempre estiveram presentes durante toda a caminhada, acreditando e torcendo. Enfim, a Deus por proporcionar alcançar todos os passos.

## RESUMO

Considerando a difusão de programas de transferência de renda não-contributivos, ocorrida no final do século XX e início do século XXI, na América Latina, o trabalho busca compreender qual foi a contribuição dada pelas Organizações Internacionais no processo de construção dessas políticas na Argentina e no Brasil, de 1989 a 2015. A metodologia utilizada é a comparativa baseada em estudos de caso, mobilizando teorias e conceitos relativos ao surgimento e evolução dos *Welfare States* e ao processo de difusão de políticas, especificamente o que ocorre a partir da influência de atores externos na construção de políticas sociais. A empiria que subsidia a análise abrange a normatização e dados da implementação dos benefícios não-contributivos e as informações relativas aos empréstimos concedidos pelos Banco Multilaterais de Desenvolvimento aos dois países.

**PALAVRAS-CHAVE:** Difusão de políticas públicas; Welfare State; Programas Transferência de Renda; Organizações Internacionais.

## **ABSTRACT**

Considering the diffusion of non-contributory income transfer programs, which took place in the late twentieth and early twenty-first centuries in Latin America, the paper seeks to understand the contribution made by the International Organizations in the process of building these policies in Argentina and from 1989 to 2015. The methodology used is the comparative one based on case studies, mobilizing theories and concepts related to the emergence and evolution of Welfare States and the process of policy diffusion, specifically what happens from the influence of actors. in the construction of social policies. The supporting empirical analysis covers the standardization and data on the implementation of non-contributory benefits and information on loans granted by the Multilateral Development Bank to both countries.

**KEYWORDS:** Diffusion of Public Policies; Welfare State; Income Transfer Programs; International Organizations.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 -	Projetos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, ativos em 2019.....	35
GRÁFICO 2 -	Projetos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, ativos em 2019.....	36
GRÁFICO 3 -	Projetos financiados pelo BIRD de 1989 a 2015.....	50
GRÁFICO 4 -	Projetos financiados pelo BID.....	52
QUADRO 1-	Benefícios da proteção da família não-contributivos na Argentina e no Brasil de 1990 a 2015.....	47
QUADRO 2 -	Projetos de PTC de abrangência nacional aprovados pelo BIRD para Brasil e Argentina (1989 a 2015).....	51

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUH-PS -	<i>Asignación Universal por Hijo - Protección Social</i>
AUE-PS	<i>Asignación Universal por Embarazo - Protección Social</i>
ANSES -	<i>Administración Nacional de la Seguridad Social</i>
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD -	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMDs -	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
CEPAL -	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
FMI -	Fundo Monetário Internacional
ISSA	<i>International Social Security Association</i>
MDS -	Ministério do Desenvolvimento Social
MTEySS -	Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social
OI -	Organizações Internacionais
OIT -	Organização Internacional do Trabalho
PBF -	Programa Bolsa Família
PNAA -	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PETI -	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PTC -	Programas de Transferência Condicionada de Renda
SENARC -	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

# SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	9
1	SEGURIDADE SOCIAL E WELFARE STATE: ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS.....	13
1.1	<b>Seguridade social: conceito e configuração .....</b>	13
1.2	<b>Condições e atores no processo de construção do <i>Welfare State</i>...</b>	16
1.2.1	<i>Condições econômicas e políticas na origem e desenvolvimento do Welfare State.....</i>	17
1.2.2	<i>Atores políticos no processo de construção do Welfare State.....</i>	22
1.3	<b>Considerações finais .....</b>	25
2	DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO DE ATORES EXTERNOS.....	26
2.1	<b>A difusão de políticas públicas e seus mecanismos.....</b>	27
2.2	<b>As Organizações Internacionais enquanto difusoras de novos paradigmas.....</b>	31
2.2.1	<i>Aspectos centrais da estrutura dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.....</i>	31
2.2.2	<i>Um breve resgate histórico da atuação dos BMDs nos processos de reformas na América Latina.....</i>	36
2.3	<b>Considerações finais .....</b>	39
3	O BRASIL, A ARGENTINA E A INFLUÊNCIA DOS BMDs.....	41
3.1	<b>As políticas não-contributivas da proteção da família no Brasil e na Argentina.....</b>	42
3.2	<b>Os BMDs como atores de financiamento.....</b>	47
3.3	<b>Coalizões Políticas, Capacidade Estatal e os Programas de Transferência de Renda.....</b>	53
3.4	<b>Considerações finais .....</b>	56
4	CONCLUSÃO.....	57
5	REFERÊNCIAS.....	59



## INTRODUÇÃO

Na década de 1990, é dado o início do processo de difusão de políticas públicas de transferência condicionada de renda na América Latina, conforme Gonnet (2015). Esses programas correspondem a benefícios monetários destinados às famílias de baixa renda, geralmente localizadas abaixo da linha da pobreza que, em contrapartida, devem acessar aos serviços de educação e saúde.

Interpretado como uma convergência na adoção de modelos semelhantes de políticas e arranjos institucionais por diferentes países, o processo de difusão de políticas públicas representaria a decisão de um governo em formular, elaborar e implementar uma determinada política, respeitando os contextos no qual se inserem, baseada nas escolhas feitas por outros países (SILVA, 2017).

É fundamental destacar que a construção de políticas públicas está diretamente associada aos papéis desempenhados por atores internos, em especial, conforme a literatura, as burocracias públicas, os partidos e coalizões políticas, os políticos, sindicatos e movimentos de trabalhadores como protagonistas. Os atores externos, por outro lado, podem também atuar como artífices das políticas e, principalmente, como difusores. Correspondem aos especialistas, *think tanks* e principalmente as Organizações Internacionais – OI, como, por exemplo, os bancos multilaterais e seções do grupo ONU, que representam, em síntese, “(...) as principais forças condutoras de mudança” (MELO, 2004, p. 170).

Dessa forma, buscando contribuir com os estudos sobre a difusão de políticas de transferência condicionada de renda, em específico sobre a atuação das OI nesse processo, o presente trabalho se propõe a analisar, de forma comparada, o papel desempenhado pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – BMDs, no processo de difusão e, portanto, também de construção, de benefícios não-contributivos de transferência condicionada de renda da proteção da família que compõem os sistemas de garantia de renda no Brasil e na Argentina, no período de 1989 até 2015. Considerando que os BMDs oferecem aos países auxílios financeiros e aporte técnico na construção de políticas públicas que visam ao desenvolvimento por meio do combate à pobreza e a miséria, pode-se dizer que eles são atores relevantes no *policy cycle* e no processo de difusão de políticas públicas, conforme apresentado.

Em síntese, o objetivo deste trabalho é analisar qual tem sido a contribuição das OI no processo de construção de políticas públicas não-contributivas, destinadas à proteção da família do sistema de garantia de renda dos dois países. A hipótese geral que orienta o estudo é a de que o Brasil e Argentina foram bem sucedidos em efetivar essa contribuição por apresentarem uma burocracia estatal capacitada combinada com a existência – na época da criação desses benefícios – de coalizões políticas e projetos governamentais interessados em expandir a proteção da seguridade social com políticas não-contributivas para a proteção da família. Da mesma forma, as OI teriam sido bem-sucedidas em influenciar o processo de construção dessas políticas nos dois países.

É importante ressaltar que não constitui objetivo deste trabalho apresentar uma hipótese generalizante, tendo em vista que o desenho de pesquisa é voltado para a comparação de dois casos. Para apresentar uma hipótese generalizante seria necessário ampliar a amostra da pesquisa, tarefa a ser desenvolvida em trabalhos futuros.

Fiszbein y Schady (2009) apontam que, até 2008, 17 países da América Latina e Caribe (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana) haviam implementado algum Programa de Transferência de Renda Condicionada – PTC, seja em âmbito nacional ou regional.

Os BMDs são instituições financeiras internacionais que através de apoio financeiro e de cooperação técnica agem para promover desenvolvimento econômico e social em países em desenvolvimento. Santos Júnior (2010) destaca que, nas últimas décadas, “(...) o Banco Mundial se transformou em um dos principais organismos de financiamento do desenvolvimento e no principal provedor de recursos para o combate à pobreza” (p. xi). O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por outro lado, é considerado por Makino (2015) “(...) o maior e mais antigo banco regional de desenvolvimento do mundo (...) a maior fonte multilateral de recursos para a América Latina” (p. 22).

No início da década de 1990, observa-se um crescimento significativo do número de empréstimos aprovados pelos BMDs, como resultado do processo de reformas do Estado e da administração pública e da compreensão de que era necessário estimular a elaboração e implementação de políticas sociais de combate à vulnerabilidade social, então vistas como uma forma de promover o desenvolvimento econômico e social. Naquele período, “as ideias neoliberais encontraram seu auge na América Latina e o

BID, o ambiente propício para propor a reestruturação dos Estados por meio de uma categoria específica de desembolso – a de Reforma/Modernização de Estado” (MAKINO, 2015, p. 22 e 23).

Dessa forma, a partir da década de 1990, ocorre uma mudança na lógica da liberação de novos empréstimos, combinado com o impacto das prescrições contidas no Consenso de Washington na formulação de políticas públicas.

Para além dos pontos já colocados, a análise do problema empírico – o papel das organizações internacionais na construção de políticas sociais – busca contribuir com a teorização sobre os processos de constituição e modificação dos *Welfare State*, apontando a influência de atores externos sobre as decisões relativas a políticas públicas dos Estados Nacionais em determinadas conjunturas, combinada com a ação de atores internos, tais como, por exemplo, burocracias públicas, partidos e coalizões governativas, sindicatos e movimentos de trabalhadores. Para mais, as investigações sobre a influência dos BMD's nos processos de reforma da previdência social avançaram de forma relevante, mas são bastante incipientes aqueles destinados a investigar essa influência sobre os processos de construção dos benefícios não-contributivos de transferência condicionada de renda, agenda com a qual o presente trabalho pretende contribuir.

A metodologia de pesquisa utilizada será comparativa baseada em estudos de caso. A escolha metodológica levou em consideração a necessidade de se encontrar certos padrões no processo de construção benefícios não-contributivos para a família ocorrido no Brasil e na Argentina, a fim de localizar fenômenos similares. Para isso, o trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro realiza uma revisão da bibliografia teórica sobre o surgimento e evolução dos *Welfare States*, ressaltando a prevalência de atores nacionais, como partidos políticos, coalizões e burocracias, na construção e reforma das políticas sociais. Em seguida, no segundo capítulo, realiza-se a discussão sobre a influência de atores externos na construção de políticas, sua natureza e o processo de difusão de políticas públicas no ciclo de reformas da seguridade social. Posteriormente, no terceiro capítulo é feita uma análise dos dados relativos aos empréstimos concedidos pelas OI para os benefícios não-contributivos relativos à proteção da família. Para isso, é realizada análise documental das legislações referentes aos benefícios monetários não-contributivos dos dois países, além dos relatórios publicizados, dados e indicadores

disponibilizados nos sítios do grupo Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Os dados foram acessados na “Base de Dados de Programas de Proteção Social Não-Contributivos” da CEPAL. A configuração da seguridade social de Brasil e Argentina foi observada através da *International Social Security Association* – ISSA. Foram utilizadas também as seguintes ferramentas: “DataBank”, que permite a visualização cronológica de dados sobre variados temas; “Indicadores de Desenvolvimento Mundial”, que apresenta dados de desenvolvimento global nacional e regional; além do recurso de “Projetos e operações”, que reúne todos os projetos financiados pelo grupo Banco Mundial desde 1947. Todos esses recursos e ferramentas estão disponíveis nos sítios das próprias agências.

# 1. SEGURIDADE SOCIAL E WELFARE STATE: ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS

O presente capítulo apresenta uma discussão teórica-conceitual sobre a seguridade social, principal componente do *Welfare State*, bem como sobre as diversas teorias explicativas sobre a emergência e desenvolvimento deste. Para isso, este capítulo está organizado em duas seções, a primeira com o objetivo de apresentar a discussão sobre o conceito e a configuração da seguridade social. A segunda seção busca expor a discussão sobre as condicionantes da origem e desenvolvimento do *Welfare State*, bem como os atores envolvidos no processo.

## 1.1. Seguridade social: conceito e configuração na América Latina

Conceituada por William Beveridge, em “Report on Social Insurance and Allied Services” (1942), a seguridade social é compreendida como um sistema sustentado na combinação dos benefícios de “seguros sociais, a assistência social e os seguros voluntários” (MESA-LAGO, 2007, p. 17), que podem ser compreendidos nas seguintes modalidades: benefícios contributivos, não-contributivos e serviços de saúde.

Nessa mesma linha, a Organização Internacional do Trabalho – OIT adotou, em 1952, a Convenção nº 102, nomeada “Normas Mínimas da Seguridade Social”. Nessa convenção, a OIT estabeleceu os benefícios de proteção aos riscos relativos à idade avançada, invalidez, morte, maternidade, acidente de trabalho, desemprego e abonos familiares. Anterior a isso, a OIT, em 1944, na Declaração da Filadélfia, elevou o acesso à seguridade social como um mecanismo de garantia da não privação econômica. Posteriormente, em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a seguridade social passou a ser um direito social, sendo definida pela OIT como:

A proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, se não fosse assim, ocasionariam o desaparecimento ou

uma forte redução de renda devido à doença, à maternidade, a acidentes de trabalho ou doenças profissionais, ao desemprego, à invalidez, idade e morte; além da proteção por meio da assistência médica e da ajuda às famílias com filhos (OIT-AISS, 2001, p.9)

Os benefícios monetários que compõem a seguridade social são denominados por Mesquita, Jaccoud e Santos (2010) “sistema de garantia de renda”, definido como o “conjunto de políticas e programas sociais que operam benefícios monetários, seja com o objetivo de repor ou substituir a renda do trabalho, seja com o objetivo de complementá-la” (*apud* MIRANDA, 2014, p. 59).

Esses benefícios podem ser, segundo Miranda (2014), contributivos, quase-contributivos e não-contributivos, considerando-se o beneficiário. A primeira modalidade – a contributiva - diz respeito aos benefícios que possuem financiamento tripartite: patrão, empregado e governo contribuem. Os benefícios quase-contributivos também possuem financiamento tripartite, mas possuem taxas de contribuição menores para o segurado, tendo em vista as que são definidas para o trabalhador do setor privado com trajetória regular no mercado. Os benefícios não-contributivos, por outro lado, caracterizam pela não contribuição do segurado/beneficiário, podendo ser financiados apenas pelo Estado ou por este e os empregadores, com exigência ou não de testes de renda para o acesso ou do cumprimento de condicionalidades para sua manutenção.

Ainda de acordo com Miranda (2014), os benefícios que compõem o sistema de garantia de renda da seguridade social podem ainda ser categorizados em três tipos, de acordo com o foco da proteção.

Proteção previdenciária; de proteção ao trabalho; e de proteção da família. A primeira cobre os riscos derivados da velhice, doença, invalidez e morte; a segunda destina-se à cobertura de riscos ocupacionais e desemprego; a última é constituída por benefícios para a família, em especial, crianças e adolescentes e mães (MIRANDA, 2017, p.5).

Nesses três tipos de proteção, Miranda (2014) encontra três modalidades de benefício (contributivo, quase-contributivo e não contributivo), sendo que os não-contributivos para segmentos de baixa renda têm sido denominados recentemente de transferência condicionada de renda.

Definido o conceito de seguridade adotado nesse trabalho partiremos para a discussão sobre as teorias da origem e desenvolvimento do *Welfare State*.

### *1.1.1. Configuração da origem proteção social na América Latina*

Na América Latina, o processo de constituição do *Welfare State* teve início na década de 1920, empreendido pelos países classificados como pioneiros por Mesa-Lago (2004), decorrendo até 1970 quando os países retardatários implementarem seus primeiros programas de proteção social. Quando da criação desses sistemas, sua cobertura era restrita a “grupos organizados, grandes empresas, empleadores formales y asalariados urbanos, los más fáciles y rápidos para identificar, afiliar, recaudar, llevar el registro y la cuenta individual” (MESA-LAGO, 2004, p. 14). A cobertura dos sistemas geralmente se apresentava de forma segmentada, privilegiando-se os esquemas destinados a grupos ocupacionais específicos como, funcionários públicos, militares, bancários e ferroviários, com legislação, condições de elegibilidade e benefícios próprios.

Ainda de acordo com Mesa-Lago (2004), “todos los programas de seguridad social en América Latina se asentaban en el principio de solidaridad entre grupos de ingreso y generaciones (activos y pasivos)” (p. 18), mas a multiplicidade de sistemas combinados com condições de elegibilidade mais flexíveis, baixa contribuição com os programas e melhores benefícios para determinados grupos considerados privilegiados, amortizava o princípio da solidariedade.

A partir da discussão apresentado por Mesa-Lago (2004) sobre a vigência dos princípios da seguridade social na América Latina no período que vai da formação até as grandes reformas dos sistemas de proteção social, depreende-se que

La cobertura depende del grado de industrialización, el tamaño del sector formal y la antigüedad del sistema, de manera que es muchísimo mayor en los países desarrollados que en los países menos desarrollados [...] el seguro social en dicho grupo se desarrolló de manera fragmentada a través de múltiples programas que de forma gradual fueron cubriendo a sectores ocupacionales cerrados, cada uno de ellos con sus propios asegurados y legislación. [...] Antes de la reforma (1980) , la totalidad de los países latinoamericanos tenía

seguros sociales de pensiones, enfermedad-maternidad y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, por lo que la población asegurada estaba legalmente protegida contra todos los riesgos [...] aunque ello dependía en la práctica del grado de cobertura. Virtualmente todos los países tenían participación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno) en la gestión del seguro social, a través de representantes en el consejo directivo o en comités de vigilancia o supervisión (MESA-LAGO, 2004, p. 14 - 22) .

## **1.2. Condições e atores no processo de construção do *Welfare State***

Partindo de um vasto estudo das diversas teorias do *Welfare State*, Marta Arretche (1995) aponta que é no contexto de pós-guerra que o *Welfare State* “sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização [...] é a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais” (ARRETCHE, 1995, p.1). Esse fenômeno pode ter diferentes causas que são indicadas por Arretche (1995) como de natureza econômica ou política institucional. A partir dessa classificação são apresentadas algumas teorias sobre a origem e desenvolvimento do *Welfare State*.

Da perspectiva de ordem econômica entende-se que a expansão ou consolidação do *Welfare State* teria se dado a partir das implicações da revolução industrial. As reflexões partem das transformações econômicas, demográficas, organização estatal, divisão social do trabalho, evolução da ordem social e o sistema capitalista. Para apresentar os argumentos dessa perspectiva, Arretche (1995) destaca os trabalhos de Harold Wilensky, Richard Titmuss, T. H. Marshall e James O'Connor, que segunda a autora, “melhor representam esta concepção explicativa [...] há um núcleo comum em sua argumentação, núcleo este que diz respeito aos impactos do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado” (ARRETCHE, 1995, p.6).

A perspectiva de ordem política ou institucional compreende-se que o *Welfare State* é resultado da “luta de classes, a distintas estruturas de poder político, ou ainda a distintas estruturas estatais e institucionais” (ARRETCHE, 1995, p. 5). Os autores destacados



dessa argumentação analítica são: T. H. Marshall, Ian Gough, Gosta Esping-Andersen, Theda Skocpol, Ann Shola Orloff, Margareth Weir.

É importante apontar que alguns desses autores destacados apresentam ao longo do tempo e de seus diversos trabalhos mudanças de interpretações e leitura do fenômeno, podendo contribuir para a construção de uma ou mais teorias ou até mesmo variar entre as condicionantes estudadas que explicam o fenômeno. Um dos exemplos seria o caso de T. H. Marshall que, com sua vasta e diversa contribuição teórica, é localizado por Arretche (1995) nas variáveis explicativas econômica e política.

### *1.2.1. Condições econômicas e políticas na origem e desenvolvimento do Welfare State*

Os argumentos dos autores que compreendem o processo de emergência e desenvolvimento do *Welfare State* a partir de condicionantes econômicos têm como cerne as derivações do processo de industrialização. Entretanto, a construção desses argumentos parte de duas teorias principais. A primeira de que “o *Welfare State* é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades” (ARRETCHE, 1995, p. 6). Essa teoria é defendida, entre outros, por Wilensky e Titmuss. A segunda teoria, defendida pelos neomarxistas, entre eles, James O’Connor, parte da compreensão de que “o *Welfare State* é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista” (ARRETCHE, 1995, p. 20).

Como exaustivamente explorado pela literatura, a industrialização provocou a criação de uma economia de mercado e uma nova organização das relações sociais. Essa marcha em direção às cidades industriais destituiu a população em êxodo do “direito de viver”. As cidades não estavam preparadas para receber um grande volume populacional que saía da área rural para os centros urbanos onde estavam localizadas as fábricas. Além disso, as condições de trabalho no chão de fábrica eram totalmente precárias sem nenhuma proteção aos riscos que as atividades laborais representavam. O pauperismo era uma situação colocada para o Estado, além do crescimento desordenado das cidades que não tinham uma política de habitação ou de saneamento, por exemplo (POLANYI, 1944).

Wilensky (1975, p. XIII) afirma que “o crescimento econômico e seus resultados demográficos e burocráticos são a causa fundamental da emergência generalizada do

*Welfare State*" (apud ARRETCHE, 1995, p. 7). O autor afirma que o processo de industrialização e suas consequências colocaram para as organizações estatais a necessidade de promoção de políticas que visassem à amortização dos danos e riscos sociais desencadeados e a geração de condições básicas de sobrevivência para a população. Dessa forma, Wilensky (1965) apresenta um dualismo provocado pela nova atividade laboral: ao mesmo tempo em que gerava as questões sociais a serem enfrentadas, era essa atividade que permitia o crescimento econômico necessário para o custeio das políticas de proteção social.

Ainda teorizando sobre os impactos provocados pela industrialização, Titmuss aponta que o processo de desenvolvimento da industrialização estava associado “a crescente divisão do trabalho na sociedade e, simultaneamente, um grande crescimento na especificidade do trabalho” (apud ARRETCHE, 1995, p. 15). Essas crescentes especificidades tinham como consequência a ampliação do que o autor chama de necessidades para a sobrevivência da sociedade, e estaria aí a razão para a construção e desenvolvimento de um sistema de proteção social, “a ampliação progressiva dos programas sociais, portanto, o desenvolvimento do *Welfare State* é o resultado da ampliação progressiva do campo de necessidades culturalmente construídas” (ARRETCHE, 1995, p. 16).

Seguindo com a mesma leitura, Marshall (1965) entende a industrialização como um forte fator causal para o surgimento do Estado de Bem Estar Social. Em suas palavras, “[a] origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social fazem parte de um processo que é definido fundamentalmente pela evolução lógica e natural da ordem social em si mesma” (apud ARRETCHE, 1995, p. 17).

Os neomarxistas, como James O’Connor e Claus Offe, que adotam em suas análises a segunda teoria – a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* estão associados à necessidade de acumulação e legitimação do sistema capitalista –, partem da ideia de que “o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social” (apud ARRETCHE, 1995, p. 20). Ou seja, o sistema de proteção social estaria vinculado a uma ideia de que é função do Estado compensar ou amenizar as necessidades e riscos sociais advindos da relação capitalista.

Segundo Offe, o desenvolvimento do capitalismo gera problemas sociais tais como necessidade de moradia para os trabalhadores concentrados pela indústria, necessidade de qualificação permanente da força de trabalho, desagregação familiar, etc. Ou seja, em seu desenvolvimento, o capitalismo destrói formas anteriores de vida social (ou instituições sociais), gerando disfuncionalidades, as quais se expressam sob a forma de problemas sociais. Para o autor, neste caso, "o Estado tem de assumir o encargo destes novos problemas de 'welfare'" (Offe, 1972:483). O *Welfare State* representa, portanto, formas de compensação, um preço a ser pago ao desenvolvimento industrial (ARRETCHE, 1995, p. 25).

A explicação sobre a construção e desenvolvimento do Estado de proteção social a partir de variáveis de natureza política é apresentada por Arretche em quatro teorias. A primeira teoria defende que "o *Welfare State* é resultado de uma ampliação progressiva de direitos". Outra teoria é a de que "o *Welfare State* é resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo". Uma terceira teoria parte da compreensão que "há diferentes *Welfare States*: eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder". Por fim, "o *Welfare State* é resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas" (ARRETCHE, 1995, p. 33-52).

A principal referência na discussão sobre o surgimento do Estado de Bem-Estar Social como uma resposta ao processo de ampliação dos direitos é T. H. Marshall, a partir do debate em torno da ideia de cidadania. Para os adeptos desta teoria, a construção de um Estado de Bem-Estar Social "é um movimento natural que supõe a evolução progressiva do campo dos direitos: de civis a políticos, de políticos a sociais. Consiste, na verdade, em um movimento lógico e natural de ampliação da concepção de democracia" (ARRETCHE, 1995, p. 38-39). A construção desse Estado estaria inspirada, segundo Rosanvallon (1981), na formação do Estado-moderno em consonância com o contrato social. Combinado a isto, o desenvolvimento do *Welfare State* estaria ainda sobre o efeito do movimento democrático que exigia a ampliação de todos os direitos e para todos.

A teoria que compreende o processo de construção e desenvolvimento do *Welfare State* como um acordo entre capital e trabalho tem em Ian Gough (1979) seu principal expoente. A partir do entendimento de que o *Welfare State* "diz respeito essencialmente àquelas atividades estatais referentes à reprodução da classe trabalhadora ou à manutenção daquela parcela da população que não produz diretamente" (ARRETCHE,

1995, p. 39), o autor busca, com esta conceituação, colocar o debate da emergência do Estado de Bem-Estar Social na lógica do desenvolvimento das sociedades capitalistas. Entretanto, Gough busca distanciar-se da interpretação de que a ação do Estado em construir políticas sociais é apenas uma resposta do processo de legitimação e acumulação do sistema capitalista. Nas palavras de Arretche (1995), “para Gough, há, no interior do aparelho de Estado, espaço para que a luta de classes, a qual se expressa sob a forma de lutas sociais, possa dar origem a programas que melhoram as condições de vida da classe trabalhadora” (p. 42), a capacidade de mobilização social da classe trabalhadora e, com isso, a capacidade de influenciar as decisões governamentais são fatores propulsores da emergência de um sistema de proteção social. Desta forma, a criação de políticas sociais atende a uma reivindicação popular dos movimentos de trabalhadores por melhores condições de vida, ao mesmo tempo em que permite um controle social e a continuidade da atividade capitalista.

Esping-Andersen (1990), em “As três economias políticas do *Welfare State*” conceitua o *Welfare State* como uma forma de organização dos Estados que se colocam no papel de garantir aos seus cidadãos um nível mínimo de bem-estar, e, para isso, os direitos sociais deveriam estar instituídos no arcabouço legal do país. Porém, o autor afirma que “o *Welfare State* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 101). Ainda segundo o autor, existem diferentes regimes de *Welfare State* podendo ser de cunho liberal, corporativista/conservador ou social democrata, mas que na prática não se constituem de forma pura. Desta forma, é preciso investigar as causas que levaram a estruturação desses regimes. Em seu entendimento, “três fatores em particular seriam importantes: a natureza da mobilização de classe [...] as estruturas de coalizão política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime” (p. 111).

Ainda segundo Esping-Andersen, a mobilização das classes trabalhadoras, combinada com a natureza das coalizões políticas e o legado de institucionalização das políticas influenciam a natureza dos *Welfare States*, pois incidem diretamente “na articulação de demandas políticas, da coesão de classe e do alcance da ação dos partidos dos trabalhadores” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 112). Em diálogo com a teoria

apresentada por Esping-Andersen (1990), Miranda (2017) apresenta de forma sucinta como essas variáveis influenciaram a natureza do regime de bem-estar.

Países que contaram com uma classe trabalhadora organizada; partidos de esquerda ocupando o poder por períodos razoáveis de tempo, com recursos suficientes para tomar e manter suas decisões, e incorporaram precocemente a classe média compõem o cenário de construção de regimes sociais-democratas, caracterizados por benefícios universais. Em sentido oposto, países em que a classe trabalhadora possuía baixos níveis de organização e ou contaram com partidos de direita organizados em coalizões no poder mais coesas e duradouras construíram regimes liberais, configurando um dualismo entre aqueles que dependem da proteção pública e os que podem comprar proteção no mercado. O regime corporativista emergiu nos países em que “(...) o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe ‘pós-industrial’” (1990a, p. 108) e a Igreja Católica exerceu forte influência no sentido de preservação da família tradicional (p. 5).

Por fim, a última teoria a ser apresentada é a defendida pelos teóricos filiados à análise neoinstitucionalista que partem da concepção de que a “variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado” (ARRETCHE, 1995, p. 52). Diferente das outras teorias, o neoinstitucionalistas atribuem a agentes internos do Estado, especificamente os burocratas, e, assim, à capacidade estatal que representam, o protagonismo na elaboração e implementação das políticas.

Nessa vertente teórica, há uma inversão no desenvolvimento das políticas, a ação do Estado deixa de ser apenas uma resposta a fatores externos de sua atuação: movimentos e organizações trabalhistas, grupos de interesse, partidos políticos; ela encontra impulso internamente também. Segundo Orloff (1993), “os institucionalistas argumentam que a capacidade estatal (*state capacity*) para planejar, administrar e extrair recursos é uma pré-condição para a emergência de modernos programas sociais” (*apud* ARRETCHE, 1995, p. 53). A variável central nessa discussão teórica diz respeito a capacidade burocrática dos países em promover a implementação e execução de determinadas políticas públicas. A literatura aponta que “Estados burocráticos são mais eficientes que outros” (EVANS; RAUCH, 1999, p. 748). As burocracias podem ser consideradas mais capacitadas de acordo com os arranjos institucionais e seus processos de recrutamento,

de progressão, de gratificação e de tomada de decisão. O sucesso da implementação das políticas também está associado aos “recursos disponíveis, mas, sobretudo, de mecanismos ativos de coordenação, articulação e de monitoramento disponíveis” (PIRES; GOMIDE; 2014, p. 57) para as organizações administrativas públicas.

### *1.2.2. Atores políticos no processo de construção do Welfare State*

A reflexão proposta por Peter Evans e James Rauch (2014) a respeito dos efeitos das estruturas burocráticas no crescimento econômico apresenta, através de uma análise empírica com 35 países pelo período de 1970 a 1990, que as “burocracias estatais caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e por carreiras previsíveis e gratificantes estão associadas a maiores taxas de crescimento” (p. 428). O estudo parte de uma visão *weberiana* sobre as burocracias, entendida como “estrutura organizacional especial, estabelecida em contraste às antigas formas de governo patrimonial e prebendária, e não como um amontoado de agentes do Estado” (p. 410). De acordo com a discussão apresentada pelos autores, uma burocracia estabelecida a partir da elegibilidade meritocrática e associada a “carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho” (p. 415) promoveriam aparelhos estatais com maior e, por isso, maior crescimento econômico.

Escala de Weberianismo tem um efeito positivo constante e significativo sobre os níveis finais de investimentos no período, reforçando a posição geralmente aceita na literatura dos estudos de caso sobre “Estados em desenvolvimento”, o que enfatiza o papel do Estado na elevação dos níveis de investimento privado, como principal mecanismo pelo qual estados podem promover maiores taxas de crescimento (EVANS, 1995, *apud* EVANS; RAUCH, 2014, p. 427)

Pires e Gomide (2014), ao refletirem sobre a inflexão das políticas nacionais no Brasil, a partir dos anos 2000, em direção a um caráter desenvolvimentista, destacam a importância das burocracias públicas e de suas estruturas organizacionais como agentes garantidores da agenda governamental.

A ideia de um novo Estado desenvolvimentista poderia ser justificada pela adoção, durante os governos petistas, por políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial.

Os autores destacam que essa reorientação da política estatal estaria associada a um contexto internacional “de perda de legitimidade política da agenda do Consenso de Washington na América Latina, da reestruturação da economia global a partir da emergência de novos atores” (p.8). Entretanto, para que se tenha uma política desenvolvimentista em meio a instituições democráticas é necessário que se construa e fortaleça estruturas burocráticas estatais qualificadas.

Permanecendo no raciocínio dos autores, ao refletirem sobre o papel da Constituição Federal brasileira de 1988 no processo de produção de políticas públicas, formularam que

entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isso, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, a coordenação e a execução de políticas no Brasil (PIRES; GOMIDE, 2014, p.9).

A capacidade estatal em implementar uma determinada política pública estaria diretamente relacionado aos arranjos institucionais adotados durante a execução do *policy cycle*. “Arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Os autores destacam duas interpretações para o conceito de capacidade estatal, um partindo da discussão apresentada por Weber e o segundo a partir da componente política. Para melhor incorporação, aqui caberá mesclar os dois conceitos, a capacidade estatal diz respeito “as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados [ao mesmo tempo que] se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) (p. 14).

A partir do estudo sobre a relação entre os programas de modernização do Estado promovidos ou financiados pelo BID e a capacidade estatal brasileira e argentina, Makino (2015) aponta que, “as relações entre Estado e desenvolvimento em uma perspectiva institucionalista [...] seria uma condição necessária, porém não suficiente para que um Estado pudesse promover estratégias de desenvolvimento de forma efetiva” (LANGE & RUESCHEMEYER, 2005 *apud* MAKINO, 2015, p. 120). A partir

da análise do conceito de capacidade estatal apresentado por Skocpol (1985), Makino sintetiza que compõem a noção de capacidade “a soberania, o controle estável administrativo e militar, a existência de funcionários públicos leais e qualificados (burocracia no sentido weberiano) bem como recursos materiais e financeiros suficientes” (*apud* MAKINO, 2015, p. 120).

No que se refere aos critérios mais utilizados em pesquisas acadêmicas para a mensuração da capacidade estariam dois: (1) aqueles relacionados à qualidade burocrática e; (2) aqueles relacionados com a capacidade de arrecadação. Entre os índices mais conhecidos e citados do primeiro tipo está a “escala de weberianismo” elaborado por Rauch & Evans (1999), voltado para mensurar a qualidade burocrática [...]O segundo tipo de índice operacionaliza a capacidade estatal por meio da observação de sua capacidade de arrecadação (sob a forma de impostos, taxas, contribuições, etc) ou, de forma mais ampla, a capacidade do Estado de acessar os recursos societais (MAKINO, 2015, p. 138 e 139).

A literatura tem apresentado o avanço na construção das políticas de transferência de renda, pelo período que vai do final da década de 1990 ao início do século XXI, como uma das componentes desse novo Estado desenvolvimentista. Considerando que essas políticas não-contributivas estão voltadas para o combate a pobreza, e que em muitos dos casos estão associadas a outras políticas de componentes econômicos e políticos, “as discussões recentes sobre esta temática cada vez mais abordam as múltiplas articulações e sinergias entre desenvolvimento econômico e social, considerando também a multidimensionalidade da pobreza e a necessária articulação intersetorial de iniciativas” (BICHIR, 2015, p. 8).

Ao analisar os casos de Brasil, Argentina e África do Sul a respeito das capacidades estatais desenvolvidas nessas localidades para a implementação de políticas de transferência de renda, Bichir (2015), faz uma recuperação teórica sobre o conceito de capacidade estatal apresentando o argumento neoinstitucionalista que é construído a partir da centralidade das burocracias altamente capacitadas na formulação e implementação de políticas. Para os autores que se filiam a essa linha de pensamento, “capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas (Arretche, 1995)” (*apud*



p. 12). A burocracia pública é colocada então como um ator central no processo de produção e execução das políticas públicas, considerando que o grau de capacidade que possuem teria influência direta na elaboração e implementação das agendas governamentais.

### **1.3. Considerações finais**

Assim, a produção teórica sobre a origem e desenvolvimento do *Welfare State* aponta para a influência de condicionantes econômicos e políticos, nos termos de Arretche (1995). Entre os condicionantes políticos, essa literatura indica, em especial, atores internos aos Estados nacionais, especificamente, os movimentos e organizações de classe, partidos políticos e burocracias públicas. O pressuposto que sustenta a maioria dessas teorias é o de que as decisões governamentais relativas a políticas públicas são tomadas de forma soberana, em resposta a pressões endógenas e moduladas conforme constrangimentos internos, mas sem influências ou constrangimentos advindos do cenário externo.

No próximo capítulo, os atores externos serão apresentados como importantes *players* no processo de reformas e construção de novos modelos de políticas públicas e, dessa forma, nos processos de constituição e modificações dos *Welfare State*.

## **2. DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO DE ATORES EXTERNOS**

Conforme Mesa-Lago (2004), a América Latina passou por um processo de grandes transformações sociais, econômicas, políticas e demográficas, a partir da década de 1980, que impactaram diretamente os princípios da seguridade social. Esse processo de mudança nas variáveis contextuais convertem os países latino-americanos ao movimento de reformas estruturais no âmbito da previdência social, processo esse iniciado pelo Chile. Melo (2004) afirma que o processo de reformas previdenciárias vividos na década de 1980 foi o “(...) primeiro estágio da difusão internacional do novo paradigma” (p. 179) neoliberal, após o esgotamento do projeto nacional-desenvolvimentista.

A literatura referente aponta que essas reformas foram acompanhadas de perto por instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Grupo Banco Mundial, instituições que podem ser apontados como fortes influenciadoras dos novos desenhos de políticas públicas destinadas à seguridade social, como a estrutura de financiamento, a modalidade dos benefícios, os tipos de benefícios e os respectivos beneficiários. Fez parte ainda daquele contexto o conjunto de prescrições conhecidas como Consenso de Washington, considerado um marco na história da política econômica e social da América Latina, no final dos anos 1980, utilizadas como parâmetros para a disponibilização de recursos financeiros e renegociação de dívidas por grandes organizações, como o FMI.

Nessa lógica, o presente capítulo apresenta a discussão das teorias sobre a difusão de políticas públicas e a influência de atores externos na construção e reforma das políticas sociais da região. Na primeira seção é apresentada a discussão sobre o conceito de difusão de políticas públicas e seus mecanismos; na segunda seção, o objetivo é expor a atuação da OI no processo de difusão de políticas públicas, no ciclo de reformas da seguridade social. Para isso, a segunda seção é dividida em duas subseções: a primeira apresenta a estrutura e atuação dos BMDs (objeto de análise deste trabalho); a segunda faz um resgate histórico da atuação desses bancos no processo de reformas sociais, na América Latina.

## 2.1. A difusão de políticas públicas e seus mecanismos

Conforme destacado na introdução deste trabalho, apesar de o fenômeno da difusão de políticas públicas ter ganhado grande espaço na explicação dos processos de decisão política para elaboração e implementação de políticas nas últimas décadas, os estudos que refletem sobre como esse fenômeno se dá no Brasil e na América Latina ainda são incipientes. Esta seção apresenta as definições, teorias e mecanismos desse processo.

A definição mais difundida a respeito do conceito de difusão de políticas é a apresentada por Rogers (2003): “processo no qual a inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre membros de um sistema social. É um tipo especial de comunicação, na qual as mensagens estão relacionadas a novas ideias” (ROGERS, 1983, p. 5 – tradução do autor). Este conceito de difusão aplicado à lógica do ciclo de políticas públicas passa a ser interpretado como uma inovação política difundida amplamente em determinadas linhas de comunicação – rede de especialistas e profissionais influentes, fornecimento de informações e divulgação de boas práticas pelas Organizações Internacionais - OI ou interação entre atores transnacionais – que podem influenciar a decisão de um governo ao propor um desenho, um modelo e a implementação de uma política a partir da prática exitosa de outros países e regiões.

A difusão de políticas públicas está fundamentada na atuação e comunicação dos atores relevantes do *policy cycle*, sejam internos ou externos. Conforme apresentado por Gonnet (2003), “os países não atuam de forma completamente independente, mas também não atuam de forma coordenada” (p. 33 – tradução livre). Isso porque o processo decisório não está estritamente relacionado apenas às questões internas de um país. Os governos estão inseridos em uma lógica global, ou seja, não estão agindo de forma isolada e totalmente independente, além de estarem suscetíveis à influência de fatores exógenos. Entretanto, é fundamental pontuar que os governos e as burocracias estatais são atores extremamente relevantes e autônomos e não meros instrumentos de forças coercitivas externas. Segundo Melo (2004),

Essa imagem de agentes externos coercivos e atores domésticos dependentes não dá conta das coalizões transnacionais que emergem da interação de atores em processos de difusão de políticas [...] atores domésticos em processo de difusão perseguem ativamente modelos de políticas e também usam atores externos de forma estratégica [...]

esses atores se engajam ativamente na busca de pressões externas visto que estas ajudam as burocracias executivas a pôr em prática políticas que elas desejam. Organizações internacionais e outros atores externos fornecem informações e recursos que servem para criar ou reforçar coalizões reformistas (MELO, 2004, p. 172 e 175).

Dessa forma, a propulsão da difusão de políticas públicas pode ser motivada, ou não, por processos endógenos ou exógenos, e a relação dos atores envolvidos nesse fenômeno é explicada pela literatura a partir de alguns mecanismos próprios, são eles: aprendizado, mimetismo, competição e coerção.

Diferentes mecanismos podem operar durante um processo de difusão - simultaneamente ou consecutivamente - alimentando todos eles a onda de difusão. Além disso, deve ser levado em consideração que as diferenças também podem ser observadas dependendo dos países envolvidos ou dos setores onde a disseminação ocorre (GONNET, 2016, p. 81).

É importante destacar que os mecanismos de difusão de políticas, segundo Pontes (2018), não são mutuamente excludentes e podem coexistir em um mesmo processo. “Deste modo, mais relevante que simplesmente identificar os mecanismos de forma separada, é não desprezar seus efeitos conjuntos para a análise do fenômeno” (p. 35).

O primeiro mecanismo de difusão, o aprendizado, diz respeito ao conhecimento que se obtém com experiências externas sobre a implantação de determinada política, e, a partir daí, determinado governo opta por implementá-la ou não em seu território. Os governos, os *policy makers* e *think tanks*, ao observarem a novidade política implementada e seus resultados em outro território, absorvem o conhecimento sobre o desenho e a implementação dessa política, analisam os efeitos de uma possível implementação no seu território e, a partir daí, decidem por adaptar e aderir ou não a esse novo desenho de política pública. Nas palavras de Pontes (2018),

Os atores podem aprender em dois níveis: num nível tático, que se refere a como atingir de melhor maneira um objetivo em particular, e em um nível mais profundo que se refere a quais os objetivos devem ser alcançados (DOBBIN, SIMMONS e GARRETT, 2007) [...] Braun et al. (2007) aponta para dois tipos diferentes de aprendizado: um seguindo a ideia de aprendizado bayesiano [...] e outro que se baseia em "atalhos cognitivos" [...] Neste primeiro caso, [...] as incertezas são

modificadas a partir da observação de novos dados ou resultados [...] os *policy makers* atualizam suas crenças sobre o que pode funcionar em suas localidades a partir de outras experiências [...] O principal contra-argumento para esta teoria é de que os decisores políticos procuram informações relevantes para tomar suas decisões; entretanto, suas capacidades analíticas são limitadas, de modo que utilizam atalhos cognitivos na busca e no processamento destas informações (Meseguer, 2005). [...] Em resumo, apesar das duas linhas de abordagem, o que se percebe é que, conforme apontam Elkins e Simmons (2005): o aprendizado não ocorre quando os *policy makers* simplesmente se adaptam a mudanças políticas de outros, mas sim quando suas crenças sobre causa e efeito efetivamente mudam. Essa mudança, entretanto, pode ser muito difícil ou virtualmente impossível de mensurar, o que é a grande crítica a este tipo de abordagem (PONTES, 2018, p. 36 a 38 – grifo do meu).

O segundo mecanismo de difusão, o mimetismo, está relacionado à internalização da política pública por determinado país como forma de se adaptar a uma determinada situação ou pelo valor social presente na política (SILVA, 2017; GONNET, 2015). Seria uma espécie de contraponto ao mecanismo de aprendizagem. Enquanto no mecanismo de aprendizagem a difusão está relacionada à capacidade de compreensão e absorção do conhecimento sobre uma política adotada por outro país, tendo como resultado a mudança na prática de construção das políticas, no mimetismo “as escolhas dos governos não ocorrem por uma melhor compreensão das consequências de suas escolhas: a emulação ocorre quando as ideias são adotadas sem que haja essa compreensão” (PONTES, 2018, p. 38). Aqui, a difusão dar-se-ia através da imitação. Os governos estariam preocupados em aplicar as práticas exitosas de países considerados referência no desenvolvimento global, sem se preocuparem se tal política se adequa aos seus contextos sociais e estruturais e se seus efeitos são positivos ou negativos sem uma devida adequação.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa e de desejo próprio dos governos, impelidos pela necessidade de se adequarem às práticas adotadas globalmente. Há uma ênfase ao papel de organizações internacionais, especialmente o Banco Mundial; porém, diferentemente do argumento da pressão externa, a emulação é vista como algo que é buscado pelos governantes que desejam se adequar ao padrão internacional, e não como algo simplesmente imposto (WEYLAND, 2005, apud PONTES, 2018, p. 39).

Inserido no contexto de disputa econômica entre os países, o mecanismo de difusão de políticas denominado competição está relacionado à adoção ou não de uma política executada em um país concorrente como forma de se manter na disputa por recursos financeiros. Isso quer dizer que os “governos precisam ser atrativos a investimentos, e os *policy makers* irão considerar o efeito econômico da adoção de uma política antes de seguirem com sua implementação” (SHIPAN e VOLDEN, 2008, *apud* PONTES, 2018, p. 40). Os governos, para se manterem atrativos financeiramente e permanecerem na disputa por investimentos, adotam medidas econômicas similares a de países concorrentes. “A relevância da variável econômica para a adoção de políticas é um importante fator de análise para as tomadas de decisões dos *policy makers*” (PONTES, 2018, p. 42).

Por fim, o mecanismo de difusão, caracterizado como coerção, está associado à atuação de agentes externos, como as OI, no sentido de sugerir ou exigir a implementação de uma política. As OI podem apresentar exigências aos países que requerem a concessão de empréstimos ou de auxílio técnico, entre elas, a adoção de uma política e, desta forma, estariam exercendo uma pressão política coercitiva sobre os governos.

A coerção, finalmente, é um mecanismo que se baseia no uso de pressões políticas, sanções econômicas, entre outros de um ator sobre outro no caso da não adoção de uma política, podendo ser exercida por entidades não governamentais e países com poder de barganha para tal, mas mais reconhecidamente exercida por organizações internacionais como Banco Mundial, BID e FMI (COÊLHO, 2016) [...] Nessa visão, são atores externos de grande peso, em especial as organizações internacionais como o Banco Mundial, que promovem a inovação e induzem os países a adoção de práticas. Isto ocorre porque estas organizações detêm controle sobre importantes formas de influência, que variam tanto no escopo da disseminação de informação quanto na prática de sanções (WEYLAND, 2005, *apud* PONTES, 2018, p. 42 e 43).

Conforme apresentado por Gonnet (2016) e sintetizado por Pontes (2018), a pressão e a atuação dos atores internacionais sobre os governos estariam relacionadas à capacidade burocrática dos países: “em locais onde ainda não há uma consolidação da burocracia, ou que está é capaz de aplicar modelos de políticas, há uma maior tendência à adoção de modelos por práticas coercitivas” (*apud* PONTES, 2018, p. 44).

Melo (2005) também transita a sua discussão teórica a partir do debate da capacidade burocrática dos países indicando que: a influência dos atores internacionais vai até que “tais constrangimentos externos reduzam os obstáculos e impedimentos domésticos às políticas. Ou seja, sua efetividade depende da capacidade das elites internas em mobilizar estrategicamente compromissos externos para alcançar seus objetivos” (MELO, 2004, p. 184). Desse modo, a literatura apresenta as burocracias estatais como um ator interno de expressiva relevância no processo de decisão política. As burocracias estatais quando são altamente capacitadas e complexificadas, as burocracias utilizam a influência das OI como um instrumento para promoção de reformas estruturais e mudanças políticas de seu interesse, por exemplo.

## **2.2. As Organizações Internacionais enquanto difusoras de novos paradigmas**

Exposto o conceito e os mecanismos da difusão de políticas públicas é preciso apreender sobre a atuação das OI, destacada com um ator externo de grande relevância no *police cycle*. Com esse objetivo, a presente seção explicitará questões centrais da estrutura, atuação e financiamento – interno e externo – dos BMDs. Além disso, será apresentado também uma breve recuperação histórica da atuação dos BMDs no processo de reformas do Estado, sociais e econômicas.

Em concordância com o escopo deste trabalho, as OI que serão tratadas como objeto de análise serão os BMDs, em específico o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, considerando que essas organizações se consolidarem como as principais forças condutoras da difusão de novos paradigmas de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social na América Latina.

### *2.2.1. Aspectos centrais da estrutura dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento*

Gonnet (2015), ao destacar a ação dos agentes das OI, defende que as organizações possuem um vasto campo de atuação, como, por exemplo, o estabelecimento de metas; a disponibilização de empréstimos monetários; aporte técnico e mediação na elaboração

e implementação de políticas públicas; e, por fim, ampla divulgação de relatórios e estudos.

O Grupo Banco Mundial – aqui apresentado através do BIRD –, hoje consolidado como uma das mais relevantes OI, apresentou-se, em 1946, como uma agência ampla e complexa sendo, segundo Pereira (2009), “emprestador, formulador de políticas, ator social e produtos e/ou veiculador de ideias sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista” (p. 1). Ainda segundo este autor, o BIRD tem sua atuação voltada para quase todas as áreas de desenvolvimento promovendo o “financiamento de projetos e programas, diálogo com governos nacionais e subnacionais e assistência técnica ao setor público, pesquisa econômica, liderança sobre outros organismos multilaterais e coordenação de iniciativas internacionais” (p. 78). A ampla, capacitada e especializada atuação do BIRD o assentou como um ator de grande liderança na relação transnacional.

Um ator político, intelectual e financeiro [...] promove inúmeras articulações formais e informais com atores bilaterais e multilaterais públicos e privados muito variados. Com frequência, assume nessas iniciativas uma posição de liderança intelectual. Tais articulações tornam possível ao Banco viabilizar a sua influência e dilatar imensamente o seu raio de ação (PEREIRA, 2014, p. 79).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, organização associada ao grupo Banco Mundial, tem sua atuação na América Latina e Caribe – sendo a principal fonte de financiamento para a região – e faz parte do grupo conhecido como Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – BMDs que, assim como o BIRD, são instituições financeiras voltadas para o financiamento de políticas, programas e projetos destinados ao desenvolvimento dos países. A experiência da criação do BID, em 1959, serviu de inspiração e modelo para a criação de outras agências regionais de financiamento do desenvolvimento. Ao contrário do BIRD, que tem sua atuação global, o BID é uma agência de atuação regional, cujo “objetivo é ajudar a financiar projetos de desenvolvimento na região, com condições mais favoráveis do que as encontradas no mercado privado” (MAKINO, 2015, p. 29).



Algumas características peculiares seriam: maior tolerância e melhor compreensão dos problemas regionais; empatia natural com o desenvolvimento latino-americano, decorrente da própria razão de ser da instituição; adoção, desde o início de regras diferenciadas para empréstimos aos países, sempre mais favoráveis aos de menor nível de desenvolvimento; condicionamento dos financiamentos de investimentos à adoção de políticas macroeconômicas ou setoriais por ele aprovadas: as decisões são baseadas na avaliação dos méritos e da viabilidade técnica e financeira dos projetos (MAKINO, 2015, p. 34).

Steffen (2017) classifica os BMDs como atores centrais no *policy cycle*, considerando a forma de atuação e as funções desempenhadas por eles, conforme apresentadas anteriormente. Ainda segundo a autora, em concordância com Deacon (2007), essa centralidade dos BMDs dar-se-ia, pois, “ao estabelecer condicionalidades para que os países interessados tenham acesso aos empréstimos e financiamentos oferecidos, esses bancos influenciam os contornos dos projetos e programas implementados” (STEFFEN 2017, s/p.). Vale destacar ainda que a influência dos bancos não ocorre apenas pelas condicionalidades impostas, mas também pelo poder que essas instituições têm em construir uma agenda global. “Sua influência foi observada em termos de formação da agenda da política social, ideários e diretrizes para formulação de políticas, orientação técnica para implementação e avaliação” (STEFFEN 2017, s/p.). É importante destacar aqui, mais uma vez, que essa atuação e influência não se dão nos países de forma irrestrita e descontrolada.

Com base na contribuição de Sagasti (2002) e Prada (2002), Gonzalez e Almeida (2014) argumentam que:

Os BMDs podem ser qualificados de acordo com sua área de influência e atuação como globais (Banco Mundial), regionais (BID, BAsD e BAfD) e sub-regionais (Banco de Desenvolvimento da América Latina, Banco de Desenvolvimento do Caribe). Muito embora tenham características operacionais e de governança próprias, podem ser entendidos no âmbito de um sistema ou modelo institucional, cujas principais funções são: *i*) mobilização de recursos financeiros; *ii*) apoio e criação de capacidade institucional e transmissão de conhecimento; e *iii*) provisão de bens públicos globais e regionais (*apud* COSTA; GONZALEZ; ALMEIDA, 2014, p. 59).

A respeito do financiamento e da política de empréstimo, pode-se dizer que a ação dos BMDs não está direcionada para o alcance de grandes margens de lucro, como em outras instituições financeiras privadas, mas, sim, pela garantia da manutenção de suas

atividades, projetos e seu papel de grande relevância no cenário internacional. O BIRD é financiado “pela combinação da garantia política que o sistema interestatal lhe proporciona, ao lado da inserção plena nos mercados internacionais privados, de onde capta a maioria esmagadora dos recursos que financiam suas operações” (PEREIRA, 2009, p. 12). O BID, por outro lado, tem seu caixa movimentado através do pagamento da parcela “compulsória paga por cada mutuário, fundos conseguidos nos mercados de capital e da quitação de empréstimos feitos [...] por doações dos países membros” (MAKINO, 2015, p. 31).

Os empréstimos do BIRD são disponibilizados através de duas categorias: investimento e ajustamento. A primeira modalidade representa os recursos disponibilizados para realização de “projetos de infra- estrutura social e econômica; [...] assistência técnica ou institucional [...] intermediação financeira [...] recuperação de emergência” (PEREIRA, 2009, p. 13). A segunda visa “reforçar as finanças de economias altamente endividadas acossadas por problemas no balanço de pagamentos, condicionados à implementação de um conjunto de medidas de caráter macroeconômico e estrutural” (PEREIRA, 2009, p. 13). O BID oferece quatro tipos de empréstimos: empréstimos, subsídios, garantias e investimentos. O primeiro tipo é voltado para o financiamento de projetos sociais e de desenvolvimento promovidos por governos ou pelo setor privado. Os subsídios são recursos não reembolsáveis destinados à cooperação técnica. As garantias são “empréstimos feitos por fontes financeiras privadas aos setores público e privado na América Latina e Caribe para promover o investimento nos países mutuários” (sítio do BID). Por fim, os investimentos são destinados a empresas privadas que ofertam assistência para micro e pequenas empresas ou que desenvolvem projetos de pequeno ou médio porte.

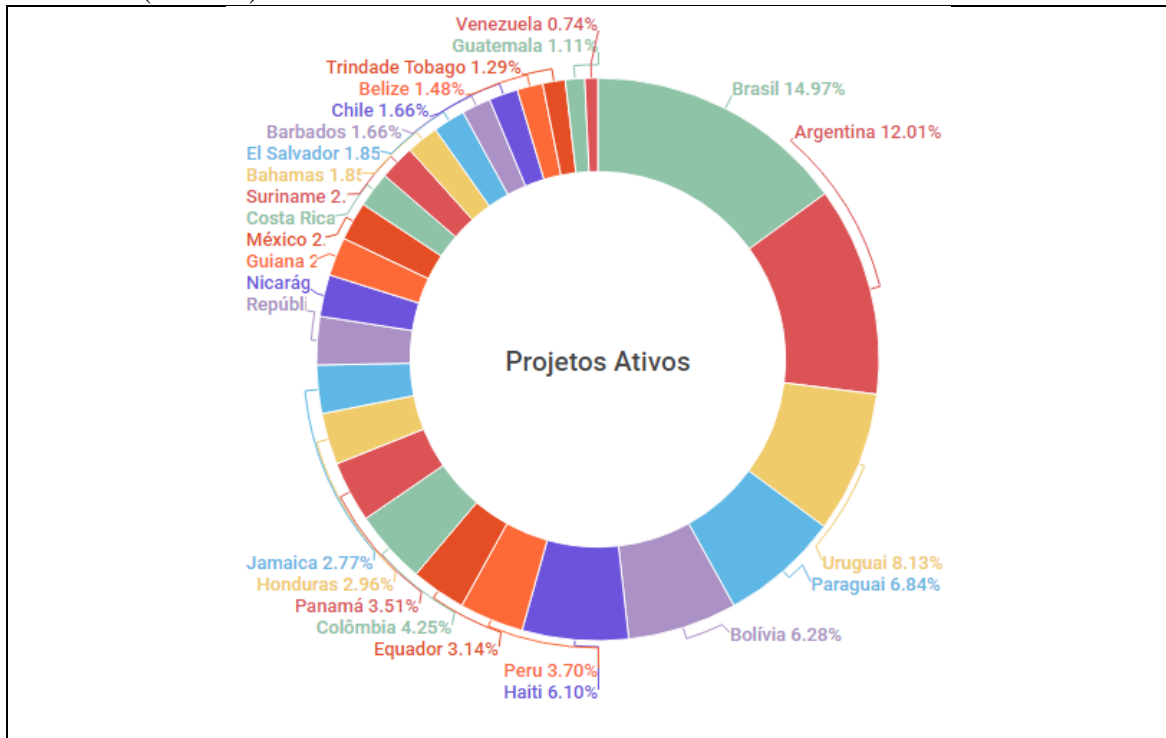
É importante destacar que a ação dos BMDs é dada mediante a provocação dos governos locais. Isto quer dizer que a iniciativa em adotar uma política pública parte da decisão dos governos nacionais e, a partir daí, esses governos buscam a concessão de empréstimos nas agências de fomento. Os governos apresentam os projetos de elaboração e implementação das políticas públicas e, a partir dessa provocação, a atuação das OI é desencadeada, iniciando-se com a análise da viabilidade da execução e obtenção dos objetivos propostos.

Apesar de prestarem assessoria técnica e operacional ao longo da execução das políticas, os BMDs não fazem parte da implementação. São constituídas comissões de

acompanhamento dos projetos através das quais os BMDs monitoram a execução, observando o respeito às cláusulas contratuais e o devido direcionamento dos recursos. É fundamental destacar que as OI apresentam a exigência de que suas diretrizes, objetivos ou metas internas sejam incorporadas ao arcabouço legal das políticas a serem implementadas. O atendimento dessas exigências seria a contrapartida para a concessão dos empréstimos.

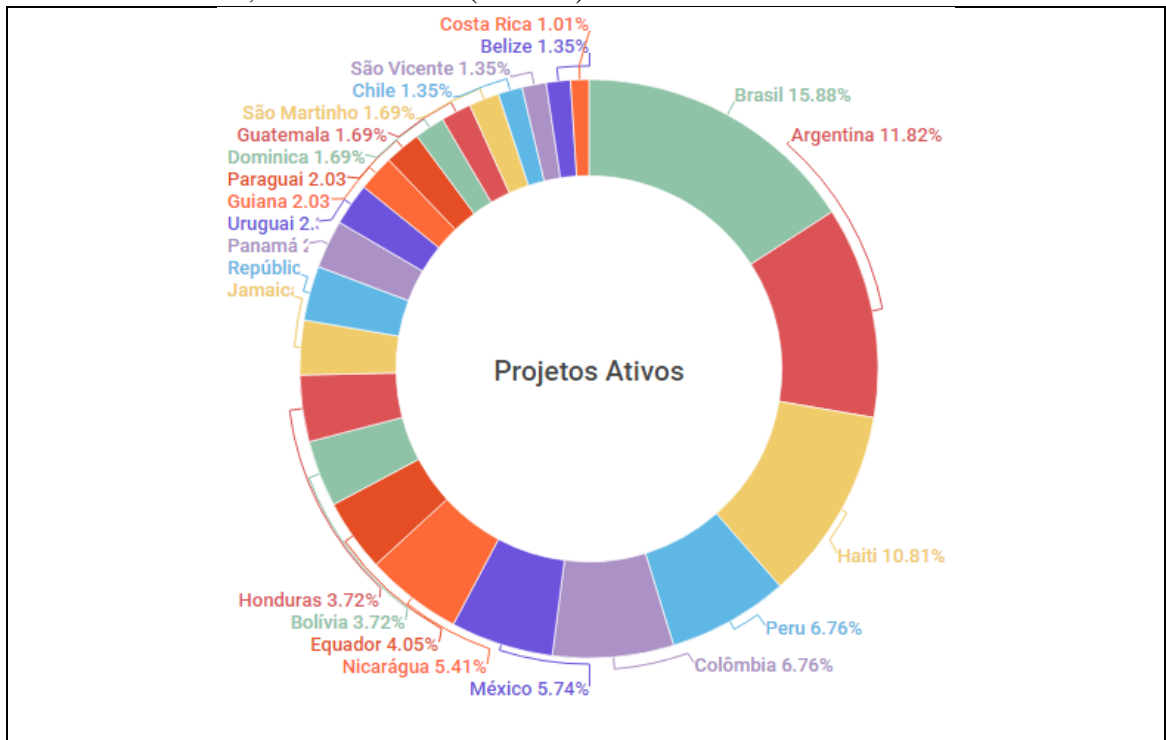
Conforme publicações oficiais do sítio do BID existem 578 projetos ativos no portfólio sendo que o Brasil possui 81 projetos, seguido por Argentina, com 65; Uruguai, com 44; Paraguai com 37; Bolívia, com 34; Haiti, com 33; Peru, com 20; Equador, com 17; Colômbia, com 23; Panamá, com 19; Honduras, com 16; Jamaica e República Dominicana, com 15; Nicarágua, com 13; Guiana e México, com 12; Costa Rica e Suriname, com 11; Bahamas e El Salvador possuem dez projetos cada; Barbados e Chile possuem nove; Belize, oito; Trindade Tobago, sete; Guatemala, seis; e por fim a Venezuela com quatro. O BIRD, por seu turno, possui 324 projetos financiados categorizados como ativos, dos quais 47 projetos são destinados ao Brasil; 35, à Argentina; 32, ao Haiti; 20, ao Peru e Colômbia; 17, ao México; 16, à Nicarágua; 12, ao Equador; 11, à Bolívia e Honduras; outros países que possuem menos de dez projetos estão sinalizados no Gráfico 2.

Gráfico 1: Projetos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, ativos em 2019 (N= 578)



Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta de dados no sítio do BID.

Gráfico 2: Projetos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, ativos em 2019 (N= 324)



Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta de dados no sítio do Banco Mundial.

Na discussão prévia, foram apresentados a importância dos BMDs e os parâmetros de sua atuação, mas cabe destacar que existem outros atores externos de extrema relevância no processo de difusão de políticas públicas, tais como, por exemplo, “agências governamentais, agências bilaterais de cooperação, organizações das Nações Unidas, fundações privadas e o Fundo Monetário Internacional (FMI), cada uma apresentando características de governança e atuação particulares” (COSTA; GONZALEZ; ALMEIDA, 2014, p. 59). Entretanto, conforme salientado na introdução deste trabalho, o objeto de análise será a atuação do BIRD e do BID nos processos de reforma dos sistemas de bem-estar latino-americanos, fenômeno que possui trajetória relativamente longa, como apresentado na próxima seção.

### *2.2.2. Um breve resgate histórico da atuação dos BMDs nos processos de reformas na América Latina*

Há uma vasta literatura sobre a atuação dos BMDs e de outras OI na construção de reformas e de novos paradigmas de política social e econômica. A discussão sobre a influência de OI no processo de tomada de decisões, como, por exemplo, em reformas e implementação de políticas, ganhou espaço na Ciência Política em meados da década de 1960, mas é com a onda de reformas do Estado, previdenciárias e de políticas de estabilização econômica e de ajustes fiscais, ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, que o processo de difusão de políticas públicas ganha centralidade na produção acadêmica. No geral, como ressalta Melo (2004), “não se pode negar que essas reformas exibiram características similares como resultado, *inter alia*, do papel desempenhado por organizações transnacionais e multilaterais” (p. 170).

Conforme apresentado por Stubbs (2003) e sintetizado por Steffen (2017), a ação do Banco Mundial ganhou forte adesão nas décadas de 1980 e 1990 quando o Banco tinha como missão a divulgação de programas de ajuste fiscal e de política macroeconômica. Segundo Stubbs (2003, *apud* Steffen, 2017), “o Banco mundial se destacou como ator em políticas sociais na medida em que exerceu papel central na propagação de políticas de ajuste macroeconômico e medidas neoliberalizantes” (s/p.).

A partir do processo de reforma previdenciária iniciada pelo Chile no início da década de 1980, Melo (2004) busca apresentar a difusão de um novo paradigma para a América Latina. Segundo o autor, o Chile inaugurou a transição do regime previdenciário de

repartição para o regime de capitalização, provocando uma grande alteração na ordem internacional, considerando que o padrão utilizado pelos vizinhos latinos era o regime de repartição. Dessa forma, “os anos 80 correspondem ao primeiro estágio da difusão internacional do novo paradigma. Os principais atores institucionais foram, e continuam a ser, o Banco Mundial e o FMI” (MELO, 2004, p. 179).

Entretanto, ainda segundo Melo (2004), a divulgação, em 1994, do relatório anual “*Averting the Old Age Crisis*” do Banco Mundial representou um marco teórico nas formulações dos novos regimes previdenciários e provocou uma forte mudança no paradigma de reforma previdenciária difundindo pelo Chile e adotado por diversos países latino-americanos. O relatório manteve a agenda de crítica ao regime de repartição, todavia, a solução apresentada pelo relatório era a implantação do regime tripartite, ou seja, financiado pelo empregador, trabalhador e Estado.

O Banco Mundial foi instrumental na promoção da agenda de reformas por via das suas operações de empréstimos e, mais importante ainda, por promover a formação de uma rede transnacional de especialistas em economia da previdência social. Ele cumpriu papel decisivo ao estabelecer vínculos entre a agenda de desenvolvimento e a administração fiscal da seguridade social [...] O Banco Mundial foi instrumental na divulgação de um paradigma de políticas: o modelo multipilar (Deacon, 1997; Madrid, 2000; Orenstein, 2003); ele foi também fundamental na disseminação da reforma chilena como um caso paradigmático (MELO, 2004, p. 179 e 183).

A política do Banco Mundial, assim como a do FMI, até a virada do século XXI era organizada a partir do princípio da ordem neoliberal, combinada com as recomendações do Consenso de Washington, voltada para o ajuste da economia dos países em desenvolvimento e para a amortização das dívidas públicas.

As políticas e programas incentivados pelo Banco alinham-se às medidas chamadas neoliberais, sob forma de ajustes estruturais intensos e empréstimos para apoiar reformas de políticas, em especial de ajustes macroeconômicos – fiscal, monetário e taxa de câmbio –, conjuntamente a outras medidas liberalizantes como privatizações, abertura da economia e reforma setor financeiro (DEACON, 2007). (*apud* STEFFEN, 2017, s/p.).

A partir do relatório *Report on Poverty* (1990), começa a se desenhar uma nova formulação do Banco Mundial no sentido da implementação dos seus investimentos. É fundamentado nesse relatório que o Banco passa a atuar no combate à pobreza, mas ainda no limite do princípio da política social de ordem neoliberal (Steffen, 2017). O grande marco da virada política do Banco é o relatório *World Development Report on Poverty* (2001). Com esse relatório o Banco passou a ter uma nova visão sobre extrema pobreza, pobreza e desenvolvimento social, “um novo paradigma, marcado por uma visão de pobreza ampliada e uma compreensão de desenvolvimento construída sobre as ideias de Amartya Sen (1999)” (STEFFEN, 2017, s/p.).

O relatório *World Development Report* (WORLD BANK, 2001) explicita o direcionamento do combate à pobreza focado no aumento do capital social da população pobre por meio da ação do governo no desenvolvimento de instituições sobretudo nas áreas de educação e saúde (DEACON, 2007). Nesse sentido, a contribuição da sociedade civil para instituições democráticas é vista como importante para a erradicação da pobreza (DEACON, 2007). Esta alteração pode ser observada a partir das temáticas dos projetos financiados pelo Banco na América Latina, uma vez que o rótulo “Governança” aparece repetidas vezes (WORLD BANK, 2015b) (*apud* STEFFEN, 2017, s/p.).

O relatório *World Development Report on Poverty* (2001) estabeleceu um marco nas diretrizes e objetivos do Banco Mundial. O relatório foi fundamentado na missão do Banco em promover “desenvolvimento de capacidades e liberdades individuais” (STEFFEN, 2017, s/p.) através de maiores investimentos em política social com destaque para o combate a pobreza. A política do Banco permaneceu sustentada pelos princípios do neoliberalismo, entretanto o relatório consolidou a ideia de que não seria possível atingir níveis de desenvolvimento com a presença constate dos acentuados índices de pobreza e extrema pobreza.

### **2.3. Considerações finais**

A decisão política de um governo em adotar um modelo de política pública ou propor reformas sociais, econômicas, estruturais e políticas está suscetível a fatores internos ou externos à dinâmica nacional. Foi visto nesse capítulo que a relação entre atores internos

e externos pode se dar através diferentes mecanismos no processo de difusão de políticas públicas. Evidenciado que os atores internos não agem totalmente livres de influências ou de forma isolada em um contexto global.

A partir do resgate histórico apresentado na subseção 2.2.2, foi possível materializar a atuação das OI, em específico dos BMDs, na difusão de política públicas. Foi demonstrada a atuação dos BMDs no processo de reformas do Estado, previdenciárias e de políticas de estabilização econômica e ajustes fiscais empreendido nas décadas de 1980 e 1990 na América Latina. A virada política das OI no combate a miséria e a extrema pobreza em meados da década de 1990 foi acompanhada pela mudança de paradigmas nas políticas internas dos países latino americanos, salientando que a atuação dessas organizações foi bem-sucedida ao influenciar as decisões relacionadas ao combate à pobreza na Argentina e no Brasil, tema do terceiro capítulo.



### 3. O BRASIL, A ARGENTINA E A INFLUÊNCIA DOS BMDS

É certo que, a partir da década de 1990, a seguridade social vivenciou um novo estágio de expansão da proteção na América Latina em direção a famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza. As políticas resultantes deste processo de expansão ficaram conhecidas como políticas de transferência de renda, sendo que o acesso e a manutenção dos benefícios podem estar condicionados a efetiva participação em outras políticas – incentivo a educação ou proteção à saúde – ou não. A emergência dessas políticas se deu “em grande medida graças a promoção por parte de organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a construção de fóruns multilaterais de intercâmbio de experiências e boas práticas” (CECCHINI; MADARIAGA, 2011, p. 10).

Conforme Miranda (2017), ao implementarem as políticas de transferência de renda, Brasil e Argentina “possuem hoje sistemas de seguridade social plenamente constituídos, contando com proteção contra todos os riscos e ampla cobertura” (p. 3). Essa inferência foi apontada a partir do relatório “*World Social Security Report*” (2010/2011) da OIT onde Brasil e Argentina eram destacados entre os “cinco dos países latino-americanos [que] ofereciam, então, proteção contra os oito riscos sociais previstos” (p.3). As bases do sistema de proteção social nos dois países foram lançadas no início do século XX e só “foi concluída na primeira década do século XXI, praticamente um século após o lançamento de suas bases” (p. 1).

A criação desses benefícios estaria associada à institucionalização de uma burocracia estatal capacitada combinada com a existência de coalizões políticas e projetos governamentais interessados em expandir a proteção da seguridade social com políticas não-contributivas para a proteção da família. Essas características possibilitaram Brasil e Argentina serem bem-sucedidos em efetivar a contribuição dos BMDs e, da mesma forma, essas instituições lograram êxito em influenciar o processo de construção dessas políticas nos dois países.

Para isso, o presente capítulo busca apresentar uma recuperação histórica da evolução dos benefícios do sistema de garantia de renda não-contributivos destinados à proteção da família no Brasil e na Argentina pelo período de 1989 a 2015. Essa evolução será

confrontada com os indicadores, relatórios e dados sobre os projetos financiados ou apoiados pelo BIRD e BID, conforme informações disponibilizadas em seus respectivos sítios e na bibliografia referente.

### **3.1. As políticas não-contributivas da proteção da família no Brasil e na Argentina**

Tanto para o Brasil como para a Argentina, o sistema de proteção da família teve suas primeiras políticas lançadas na primeira metade do século XX, com políticas direcionadas ao abono familiar e a maternidade, respectivamente. É importante destacar que o abono familiar instituído em 1941 no Brasil era não-contributivo, todavia só tinham acesso ao benefício servidores públicos (MIRANDA, 2017).

Os benefícios de bases não-contributivas para o assegurado destinado a proteção da família só tiveram início no final do século XX, conforme Miranda (2017)

Na Argentina, as primeiras iniciativas de fortalecimento da proteção da família foram tomadas em 1996 [...] No Brasil, a proteção da família também foi ampliada, com a criação de programas de transferência de renda para famílias pobres. As modificações iniciaram-se em 1993 (p. 21).

A expansão da proteção social na Argentina se deu com a criação do *Regimen de Asignaciones Familiares*<sup>1</sup>, em 1996, durante o governo de Carlos Menem do *Partido Justicialista*, denominação assumida pelo Partido Peronista em 1971. Em sua forma original, o regime estabeleceu a cobertura sobre os “trabalhadores formais do setor privado e os beneficiários do SIJP [*Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*], foram incluídos os beneficiários da *Ley sobre Riesgos de Trabajo* e os beneficiários do seguro desemprego” (MIRANDA, 2017, p. 21). Posteriormente o Regime foi ampliado para os beneficiários do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes*; do *Sistema Integrado Previsional Argentino*; pensionistas do regime não-contributivo por invalidez e da *Pensión Universal para el Adulto Mayor*.

---

<sup>1</sup> Ley n° 24714/1996 – Instituí o *Regimen de Asignaciones Familiares*

Em 2002, foi criado o Programa de Transferência de Renda Condicionada - PTC - *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*<sup>2</sup> destinado aos chefes de família em situação de desemprego com filhos menores de 18 anos ou com deficiência, ou que a cônica ou a própria chefe familiar estivesse grávida. O programa era estendido, também, a jovens desempregados e aos maiores de 60 anos que ainda não tinham acessado a pensão por aposentadoria. O acesso ao benefício estava vinculado à frequência escolar e ao controle de saúde dos filhos e a participação em cursos de capacitação e em projetos e serviços comunitários para os chefes familiares. Em substituição ao *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, o governo de Néstor Kirchner, também do Partido Justicialista, instituiu o PTC *Familias por la Inclusión Social*. O subsídio era destinado às famílias localizadas abaixo da linha da pobreza que tinham no grupo familiar mulheres grávidas ou que possuísem filhos menores de 19 anos ou para qualquer idade em caso de possuir deficiência.

Posteriormente, em 2009, 2011 e 2015 – durante o governo de Cristina Kirchner, também do Partido Justicialista – o *Regimen de Asignaciones Familiares* passa por incorporações através do Decreto nº 1602/2009, em seguida com o Decreto nº 446/2011 que além de alterar a Lei de 1996 complementou o Decreto nº 1602. Essas legislações, de iniciativa do governo Cristina, instituiu a *Asignación Universal por Hijo - Protección Social (AUH-PS)*<sup>3</sup> e *Asignación Universal por Embarazo - Protección Social (AUE-PS)*<sup>4</sup>, ambas políticas do PTC. Em 2015, o Decreto nº 504 modifica, também, o *Regimen de Asignaciones Familiares* concedendo aos beneficiários da AUH-PS a *Asignación por Ayuda Escolar Anual*<sup>5</sup>.

A AUH-PS tem como beneficiárias as famílias, com filhos menores de 18 anos ou em qualquer idade, caso possuam alguma deficiência; em situação de desemprego; que atuem no mercado informal; ou empregados domésticos com renda inferior a um salário mínimo; e monotributistas sociais. As contrapartidas para acesso a política correspondem à assistência escolar para crianças de cinco a 18 anos e cartão de vacinação completa, além da exigência das crianças, abaixo de cinco anos, estarem inscritas no Programa SUMAR<sup>6</sup>. A AUE-PS tem como beneficiárias mulheres grávidas

---

<sup>2</sup> Decreto nº 565/2002 – Instituí o PTC *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*

<sup>3</sup> Decreto nº 1602/2009 – Instituí a *Asignación Universal por Hijo - Protección Social (AUH-PS)*

<sup>4</sup> Decreto nº 446/2011 – Instituí a *Asignación por Embarazo - Protección Social*

<sup>5</sup> Decreto nº 504/2015 – Instituí a *Asignación por Ayuda Escolar Anual*

<sup>6</sup> Programa voltado à assistência médica para crianças até 19 anos, mulheres grávidas, homens e mulheres de até 64 anos que não acessam nenhum benefício da proteção social.

desempregadas ou que atuam na informalidade ou empregadas domésticas registradas com renda inferior a um salário mínimo ou monotributistas sociais<sup>7</sup>. As mulheres deverão estar com as vacinas em dia e com atendimento médico regular para manterem o acesso ao benefício. Por fim, a *Ayuda Escolar Anual* é concedida para as famílias cobertas pela AUH-PS e que estejam com o credenciamento escolar regularizado.

Os segmentos então protegidos, conforme Maurizio e Vazquez (2014), são: os trabalhadores não cobertos pela seguridade, isto é, os informais e os domésticos com renda inferior ao salário mínimo, além dos desempregados que não têm acesso a seguro desemprego e os monotributaristas sociais, todos sem acesso a benefícios previdenciários de qualquer nível de governo (*apud* MIRANDA, 2017, p. 456).

É importante destacar que apesar de Menem ter sido eleito pelo Partido Justicialista, no período em que esteve na presidência da Argentina sua gestão foi muito diferente dos Kirchner's, também peronistas, que o sucederam. A gestão Menem foi marcada por um pacote de medidas de austeridade fiscal e grandes privatizações, associadas ao projeto neoliberal. Apesar de obter o controle da inflação, o número de desempregados atingiu taxas alarmantes durante sua gestão. Os governos de Nestor e Cristina Kirchner, por outro lado, representavam a ala localizada a esquerda do espectro ideológico do Partido Justicialista. Suas gestões foram marcadas pelo combate as políticas neoliberais, pelo investimento público no combate à pobreza e extrema pobreza e em ações destinadas à geração de empregos formais.

Conforme apresentado na introdução deste capítulo, as primeiras iniciativas de expansão da proteção da família em bases não-contributivas, PTC, no Brasil se deram “em 1993, quando os auxílios natalidade e funeral passaram a compor os benefícios eventuais obrigatórios da política de assistência social, compondo, as garantias do que foi denominado, em 2005, Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (MIRANDA, 2017, p. 456).

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso – do Partido da Social Democracia Brasileira de centro direita – foram lançados diversos programas de proteção à infância e combate a pobreza. O PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil –,

---

<sup>7</sup> Beneficiários do Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

instituído em 1996, foi apresentado inicialmente com o objetivo erradicar o trabalho infantil em carvoarias. Posteriormente, o programa teve o público alvo estendido para crianças menores de 16 anos em qualquer situação de trabalho, exceto nos casos de jovem aprendiz. O benefício de transferência direta de renda corresponde a um benefício mensal pago para as mães com a contrapartida das crianças estarem regularmente matriculadas e frequentes nas atividades escolares.

Já no século XXI, ainda durante o governo FHC, foram criados outros benefícios como o Bolsa Escola<sup>8</sup>, Bolsa Alimentação<sup>9</sup>, o Auxílio Gás<sup>10</sup>, e o Cartão Alimentação<sup>11</sup>. O Bolsa Escola, criado em 2001, foi uma política de “participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas” (BRASIL, 2001, art. 1º). O benefício, criado em substituição a PTC municipais, era voltado para famílias em extrema pobreza com filhos entre seis e 15 anos com no máximo três beneficiários por família, tendo como condição para acesso a frequência em 85% das atividades escolares.

O Bolsa Alimentação, também criado em 2001, tinha seu eixo na área da saúde com o objetivo de promover melhores condições nutricionais para crianças. O benefício era pago para famílias em situação de extrema pobreza com filhos entre zero e seis anos ou com mulheres grávidas. As contrapartidas de acesso eram o cumprimento do calendário de vacinação para as crianças e o controle de pré e pós-natal no caso de mulheres grávidas.

Criado no último ano de mandato de FHC, o Auxílio Gás constituía um subsídio para o preço do gás destinado às famílias com renda inferior a metade do salário mínimo e que fossem beneficiárias do Bolsa Escola ou do Bolsa Alimentação. Em 2003, o Congresso Nacional brasileiro aprovou a criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA e, com isso, foi criado o Cartão Alimentação que constituiu “instrumento para recebimento de recursos financeiros do PNAA pelas famílias em situação de insegurança alimentar, bem como para beneficiários de outros programas de transferência de renda” (BRASIL, 2003, art. 2º). O benefício tinha como alvo famílias

---

<sup>8</sup> Lei 10219/2001 – Instituí o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola

<sup>9</sup> Medida Provisória nº 2206/2001 – Instituí o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: Bolsa-Alimentação

<sup>10</sup> Decreto nº 4102/2002 – Instituí o Auxílio Gás

<sup>11</sup> Lei nº 10689/2003 – Instituí o Programa Nacional de Acesso à Alimentação

em situação de extrema pobreza com filhos entre zero e seis anos ou com mulheres grávidas e tinha duração de seis meses podendo ser prorrogado por até 18 meses.

Durante o primeiro ano de mandato de Luís Inácio Lula da Silva – do Partido dos Trabalhadores - localizado a esquerda no espectro ideológico e que tinha na agenda de política social um compromisso governamental – foi criado, através de Medida Provisória (MP), o Programa Bolsa Família – PBF<sup>12</sup>. Em 2004, a MP foi convertida em Lei.

A partir da criação do PBF os benefícios de transferência de renda criados durante a gestão FHC foram extintos, com exceção do PETI, e incorporados ao PBF.

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (CAMPELLO, 2013, p. 15).

O PBF corresponde a um benefício monetário destinado a famílias com renda *per capita* inferior a linha da pobreza extrema ou que tenham renda *per capita* superior a da linha da pobreza extrema, mas que se encontrem abaixo da linha da pobreza. As famílias que se enquadram na primeira situação são elegíveis a receber um benefício fixo. As famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza, por outro lado, têm direito a receber um benefício variável relacionado ao número de crianças de zero a 14 anos na família, não podendo exceder a três crianças. “Desde julho de 2008, há também um segundo benefício variável, associado ao número de membros adolescentes na faixa de 15 a 16 anos que residam na família, até um máximo de dois adolescentes” (SÁTYRO; SOARES; 2010, p. 34). Por ser um benefício de transferência condicionada, o programa exige de seus beneficiários contrapartidas para manterem o acesso, “as famílias devem enviar seus filhos à escola e, com relação à saúde, fazer exame pré-natal e acompanhamento nutricional e de saúde, além de manter as vacinas em dia (Lei no 10.836)” (SÁTYRO; SOARES; 2010, p. 36).

---

<sup>12</sup> Medida Provisória nº 132/2003 e Lei nº 10836/2004 – Instituí o PBF

O Quadro 1 apresenta os benefícios não-contributivos que foram criados durante a expansão da proteção social em direção às famílias pobres e em extrema pobreza, bem como sua vigência.

QUADRO 1 – Benefícios da proteção da família não-contributivos na Argentina e no Brasil de 1990 a 2015.

ARGENTINA		BRASIL	
Modalidade	Vigência	Modalidade	Vigência
Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	2002 – 2005	Auxílio-funeral	1993 – Atual
Familias por la Inclusión Social	2005 – 2010	Auxílio-natalidade	1993 – Atual
Asignación Universal por Hijo - Protección Social (AUH-PS)	2009 – Atual	PETI	1996 – Atual
Asignación Universal por Embarazo - Protección Social (AUE-PS)	2011 – Atual	Bolsa Escola	2001 – 2003
Ayuda Escolar Anual	2015 – Atual	Bolsa Alimentação	2001 – 2003
		Auxílio Gás	2002 – 2003
		Cartão Alimentação	2003 – 2003
		Programa Bolsa Família	2003 – Atual

Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta de dados nos sítios da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e ISSA.

### 3.2.Os BMDs como atores de financiamento

Conforme visto anteriormente, “a concessão de recursos financeiros mediante condicionalidades é, portanto, o principal instrumento de atuação dos BMDs” (STEFFEN, 2017, s/p.). Ainda segundo Steffen (2017), a estratégia de atuação do BIRD na América Latina está direcionada a provisão de serviços voltados para a expansão do

acesso a empregos, a educação e a saúde, além do fortalecimento das instituições e de mecanismos de governança. Para isso,

Para países de renda média (middle income), o Banco disponibiliza um pacote integrado de serviços, incluindo desde análises e diálogos voltados para desenvolvimento de soluções inovadoras, quanto financiamento e assistência técnica na implementação de projetos. Já os países de renda baixa (low income) tem acesso a financiamentos, coordenação de doações e apoio especializado para Estados frágeis (WORLD BANK, 2010, p. 10) A ALC concentra 20% dos empréstimos oferecidos pelo Banco Mundial (considerando BIRD e AID), e mais de um terço do total de empréstimos do BIRD (WORLD BANK, 2010, p. 5). (*apud* STEFFEN, 2017, s/p.).

Em consonância com o resgate da atuação dos BMDs nos processos de reformas na América Latina, apresentado no Capítulo 2 deste trabalho, a modificação gradativa na formulação política de financiamento do Banco Mundial no final do século XX e início do século XXI, associado ao aumento do número de famílias abaixo da linha pobreza direcionou os investimentos do Banco para programas de transferência de renda na América Latina. “Assim, nos anos 2000, surgem e se disseminam novas iniciativas em política social na região, sob forma de transferências de renda (condicionadas ou não), programas integrados anti-pobreza e tipos específicos de pensão” (STEFFEN, 2017, s/p.).

Na mesma linha do Banco Mundial, para o BID “os anos noventa representaram o maior ponto de inflexão na história [...] o ideal de desenvolvimento fora substituído por um ideal de crescimento [...] com políticas compensatórias de alívio à pobreza” (MAKINO, 2015, p. 54). Da mesma forma, o mecanismo de condicionalidades como ferramenta para a concessão de financiamentos é, também, a mais utilizada pelo BID. De acordo com Makino (2015), as duas agências, associadas ao FMI, possuíam forte articulação e cooperação, além de comungarem de uma leitura econômica e política semelhante. Os projetos aprovados pela instituição a partir do final do século XX e início dos anos dois mil

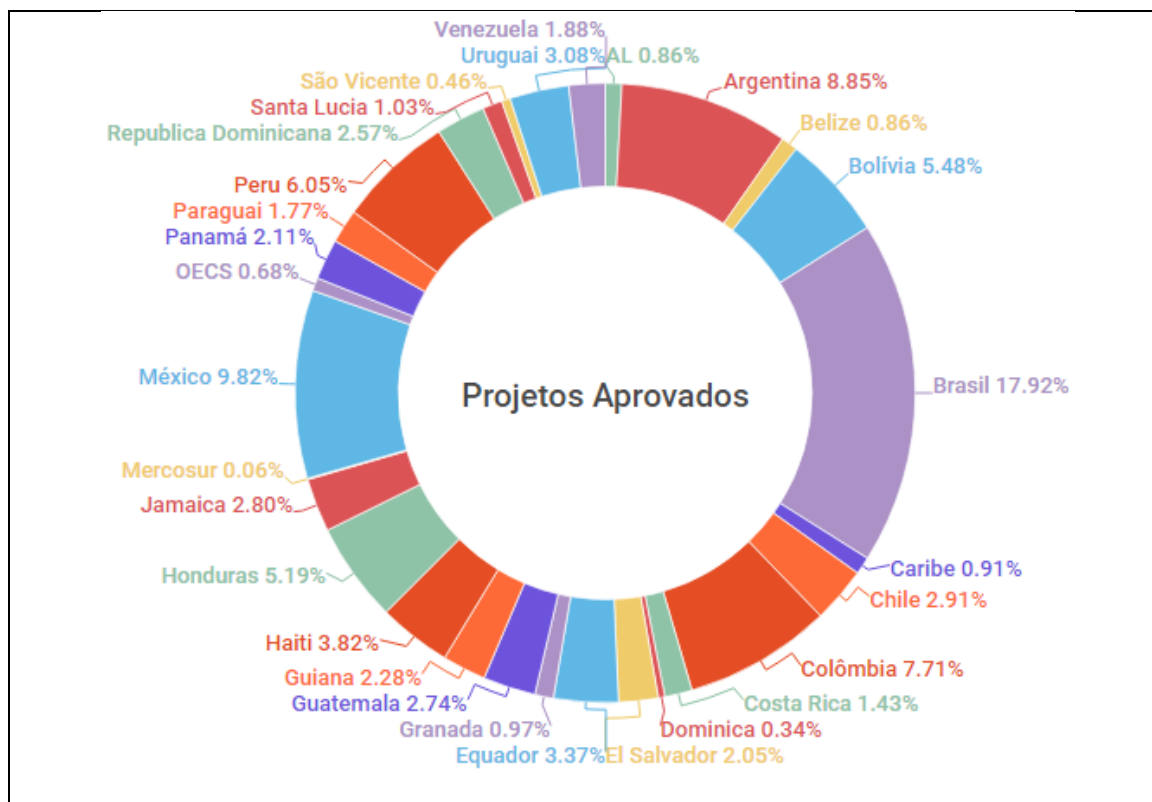
podem ser organizados em três grandes categorias (“metacategorias”): Competitividade, Setor Social e Reforma de Estado [...] Nos últimos anos da década de noventa e nos primeiros do novo século, dois eixos eram enfatizados no Setor Social: o do combate à pobreza e aquele



contra a desigualdade social [...]. Os programas apoiados pelo banco mais conhecidos provavelmente são aqueles de transferência condicionada de renda [...]. A nova ideia-guia nesse sentido tem sido a de que devem ser combatidas as causas estruturais da pobreza e da desigualdade, cuja solução passaria pela integração das camadas mais pobres ao setor produtivo privado [...]. Além da concepção de que não se poderia mais dissociar crescimento e redistribuição, bem como o imperativo do caráter sustentável do crescimento (MAKINO, 2015, p. 65 e 66)

Através de consulta realizada ao sítio do Banco Mundial foi obtida, por meio da ferramenta *World Bank Projects Portal*, uma base de dados com todos os projetos aprovados pelo Grupo. de 1947 a novembro de 2019. A tabela disponibilizada apresenta informações como: nome do projeto; país; ID do projeto; valor comprometido; status (ativo ou encerrado); e data de aprovação. Considerando o escopo do projeto, apresentado na introdução deste trabalho, a base de dados foi filtrada inicialmente na data de aprovação levando em consideração apenas os projetos aprovados entre primeiro de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 2015. Filtrada a data, foi realizada uma nova filtragem levando em consideração apenas os países da América Latina e do Caribe. O tratamento da base de dados até esse ponto apresentou 1.752 projetos aprovados, independente do tema, conforme gráfico 3.

Gráfico 3: Projetos financiados pelo BIRD de 1989 a 2015 (N= 1.752)



Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta de dados no sítio do Banco Mundial.

Mediante a representação gráfica, é perceptível que Brasil, México e Argentina foram os países com maior número de projetos aprovados. Dos 1.752 projetos, Brasil e Argentina obtiveram juntos 469 projetos aprovados, o que representa cerca de 30% do total aprovado para toda a América Latina e Caribe.

O BIRD apresenta em seu site duas classificações dos projetos, podendo ser por setor ou tema. Entre os diversos setores e temas é notório que um projeto pode estar classificado em mais de uma linha. Desta forma, considerando a compatibilidade com o escopo do trabalho, foram considerados para análise os seguintes setores: *social protection; public administration – social protection; insurance and pension; other social services*. A partir desse recorte, a base de dados apresentou 110 projetos voltados para a proteção social, representando cerca de 25% da distribuição setorial dos projetos. Entre esses projetos estão incluídos alguns dos PTC de abrangência nacional ativo (quadro 1). No quadro 2 estão representados esses projetos que receberam financiamento do BIRD.

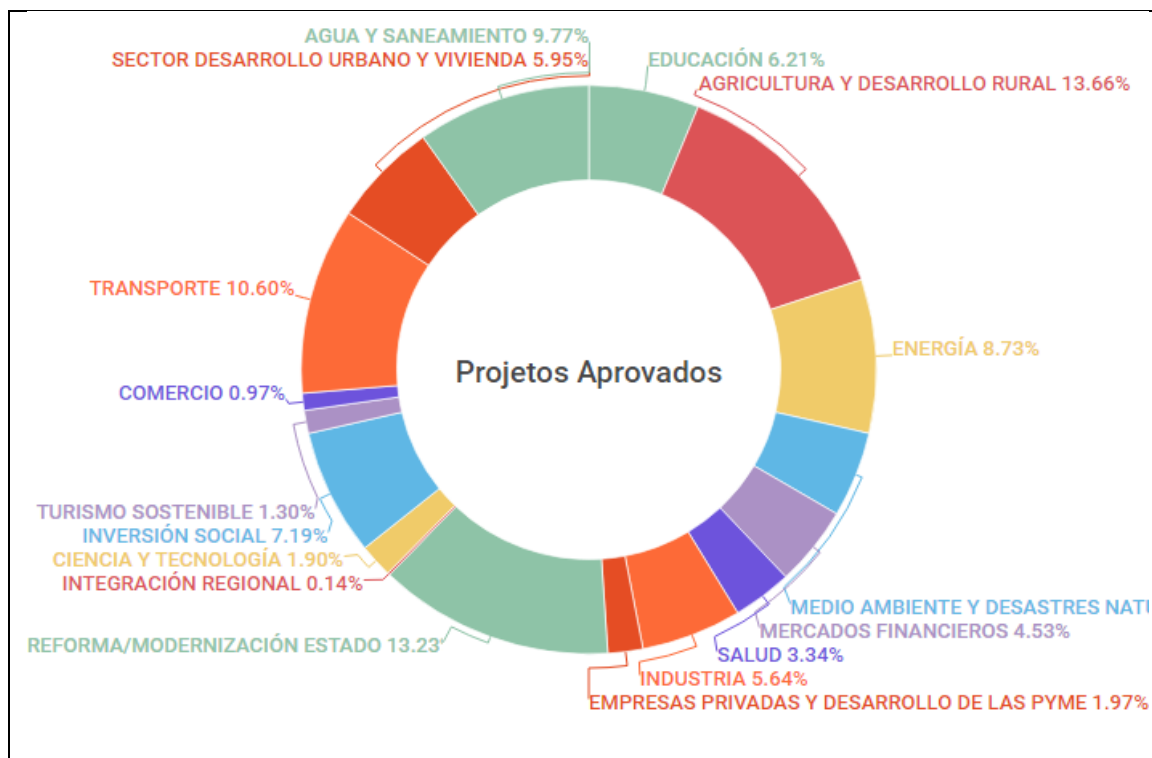
QUADRO 2 – Projetos de PTC de abrangência nacional aprovados pelo BIRD para Brasil e Argentina (1989 a 2015).

ARGENTINA			BRASIL		
Projeto	Montante (milhões de US\$)	Data de Aprovação	Projeto	Montante (milhões de US\$)	Data de Aprovação
Jefas y Jefes del Hogar	600,0	28/01/2003	1º Empréstimo – Bolsa Família	572,2	17/06/2004
Familias por la Inclusión Social	350,0	23/03/2006	2º Empréstimo – Bolsa Família	200,0	16/09/2010
AUH-PS	450,0	09/06/2009			
AUE-PS	480,0	10/03/2011			

Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta de dados no sítio do Banco Mundial ([https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?strdate=01-01-1989&enddate=12-31-2015&status\\_exact=Active^Closed&regionname\\_exact=Latin%20America%20and%20Caribbean&count\\_rycode\\_exact=AR^BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?strdate=01-01-1989&enddate=12-31-2015&status_exact=Active^Closed&regionname_exact=Latin%20America%20and%20Caribbean&count_rycode_exact=AR^BR))

Conforme disponibilizado em seu site, o BID possui 4.224 empréstimos, do tipo *Sovereign Guarantee* – categoria de empréstimo para o setor público com foco em projetos de desenvolvimento –, aprovados ao longo de sua história. Desse total, Brasil e Argentina somam 771, sendo 452 para o primeiro e 319 para o segundo, uma parcela considerável levando-se em conta o número de países que tiverem acesso ao valor global. Assim como no BIRD, o BID tem seus projetos divididos em diferentes setores.

Gráfico 4: Projetos financiados pelo BID (N= 4.224)



Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta de dados no sítio do BID.

Através de consulta realizada na página de acompanhamento de projetos do BID, foi extraída uma base de dados contendo todos os projetos aprovados pelo Banco, desde o ano de sua criação até novembro de 2019, para o setor identificado como *social investment*. A base de dados disponibilizada está organizada por número do projeto, título do projeto, descrição do projeto, tipo de projeto, país, setor, montante financiado, data de aprovação e status. Filtrando a base de dados por país (Brasil e Argentina), tipo de projeto (cooperação técnica e operação de empréstimo) e data de aprovação (1989 – 2015) é possível constatar que juntos os dois países possuem 118 aprovados, sendo 66 do Brasil e 52 da Argentina. É importante destacar que a base de dados não classifica a categoria de operação.

A CEPAL, através de sua *División de Desarrollo Social* e em parceria com outras OI, disponibiliza uma base de dados dos programas de proteção social não-contributivos na América Latina e Caribe. A base de dados apresenta três abas contendo informações sobre os Programas de Transferência Condicionada, Pensões Sociais e Programas de Inclusão Laboral e Produtiva. Cada aba está organizada em programa, país, fichas de descrição e informações quantitativas sobre gasto, cobertura e transferências monetárias do programa. A respeito dos PTC, a base de dados apresenta os diversos programas

implementados na América Latina e Caribe com a descrição, características, aspectos institucionais e a composição dos benefícios. Ao acessar os PTC de Brasil e Argentina, em conformidade com a evolução dos benefícios apresentada na seção 3.1 deste trabalho, podemos notar que os programas *Jefas y Jefes del Hogar* e *Familias por la Inclusión Social* contaram com o financiamento direto do BID e o Programa Bolsa Família tem em sua linha de financiamento o BIRD, conforme apontado no quadro 2.

### **3.3. Coalizões Políticas, capacidade estatal e os programas de transferência de renda**

Recuperando a discussão teórica apresentada no Capítulo 1 sobre a tese de Esping-Andersen e sintetizado por Miranda (2017), o autor aponta a natureza das coalizões políticas, no momento do lançamento das bases do Estado de Bem-Estar Social, como uma das variáveis que influenciaram a configuração dos sistemas de proteção social. A partir dessa discussão, o presente trabalho adota a compreensão de que a configuração das novas políticas não-contributivas para proteção da família também foi influenciada pela natureza das coalizões políticas que estavam no poder.

A partir desta premissa, observa-se, ao analisar a evolução da seguridade social no Brasil e na Argentina, a presença, no âmbito federal, de governos organizados em coalizões de centro-esquerda, lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, no caso do Brasil, e pela ala situada à esquerda do Partido Justicialista, no caso da Argentina, no período em que os PTC se consolidavam como importante instrumento para o combate à pobreza e extrema pobreza. Nas palavras de Miranda (2017),

No que se refere à proteção da família, verificam-se também avanços importante nos dois países, especialmente a partir dos anos 2000, quando coalizões de centro-esquerda chegam ao governo federal e o Banco Mundial, colocando na agenda a questão da pobreza, passa a investir fortemente em seu enfrentamento na América Latina e no Caribe, especialmente os de transferência de renda, conforme Steffen (2016) (*apud* MIRANDA, 2017, p. 21).

Makino (2015), em seu trabalho sobre a relação entre capacidade estatal e programas financiados pelo BID, destaca que, a perda de força do modelo nacional desenvolvimentista a partir da década de 1980 combinada com a crise fiscal e a ineficiência das burocracias na América Latina deu espaço para a difusão de discursos em torno da necessidade de se promover reformas estatais na região. Esses discursos partiam da ideia de que era necessário estimular o crescimento econômico na região e, para isso, os Estados deveriam desenvolver reformas em torno da modernização da Administração Pública tendo como um dos pilares a construção de burocracias estatais altamente capacitadas. O autor aponta que essas reformas podem ser observadas em duas gerações, a primeira voltada para resoluções econômicas e a segunda para modernização da Administração pública.

A segunda geração de reformas teve início no Brasil a partir de 1994 quando o governo “tentou implantar programas de reforma inspiradas no paradigma gerencialista. A partir daquele momento, o Brasil passou a recorrer com mais frequência aos programas do BID de modernização de Estado” (p. 147). Na Argentina, esse processo foi iniciado dois anos após o Brasil a partir da Ley nº 24629/1996.

Se a capacidade estatal tem como pré-requisito a capacidade de um Estado de captar ou mobilizar recursos para fazer valer suas normativas e políticas públicas, os bancos de desenvolvimento ajudavam a ampliar o leque de alternativas de financiamento para esses países. Além disso, a cessão de recursos sob a forma de empréstimos, financiamento e/ou cooperação técnica trazia implícito, por parte da IFI cedente, o reconhecimento e algum grau de confiança para com os governos recipiendários e de suas estratégias de desenvolvimento. Esse não é um ponto trivial, pois nenhum governo ou plano de governo se sustenta sem que seja legítimo aos olhos de pelo menos parte dos agentes econômicos, políticos e sociais relevantes. O reconhecimento por parte de uma agência multilateral, que tem como sócios praticamente todos os países do continente americano, inclusive a potência hegemônica do sistema internacional, é um fator de legitimação importante (Makino, 2015, p. 148).

Conforme acesso a página dos programas financiados pelo BIRD e BID, é possível obter acesso aos documentos que vão desde a solicitação até os relatórios finais de execução dos empréstimos. Esses documentos apresentam inicialmente indicadores sociais que justificariam a importância dos projetos e, por isso, as razões para concessão

dos empréstimos pelos BMDS. Além disso, são apresentadas a estrutura dos programas a serem implementados e a proposta de execução.

Bichir (2015), a respeito das capacidades estatais para implementação de programas de transferência de renda, ao analisar o AUH e o PBF, a autora faz uma recuperação do histórico desses programas apresentando as instituições responsáveis pela execução, o marco legal, a estrutura dos programas e as políticas que precederam esses benefícios. Ao apresentar o caso argentino, em específico o AUH, a autora aponta que o benefício é executado pela Administración Nacional de la Seguridad Social – Anses subordinada ao Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social – MTEySS.

A Anses – criada em 1991, pelo Decreto no 2741/1991 – é uma peça central no entendimento do sistema de proteção social argentino no período recente, sendo um órgão com grande peso político. Essa agência, que conta com técnicos bastante capacitados, jovens, e com grande autonomia decisória em relação ao MTEySS (BICHIR, 2015, p. 19)

Para o Brasil, a autora destaca Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, do extinto Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, como a principal estrutura burocrática responsável pela efetuação do PBF.

De Lorenzo (2013) elenca algumas dimensões indicativas da capacidade do Estado brasileiro na consolidação desse programa: desenvolvimento de marcos legais e segurança jurídica; garantia de sustentabilidade financeira; arranjo organizacional e administrativo no território, especialmente capilaridade e utilização da rede pública de equipamentos da assistência social, em todos os municípios brasileiros; intersetorialidade (garantida no plano horizontal por conta do acompanhamento e gestão de condicionalidades); logística de pagamento dos beneficiários (por meio magnético, utilizando bancos e/ou correspondentes bancários presentes em todos os municípios brasileiros); condições políticas para obtenção de apoio. Cabe mencionar ainda o consolidado sistema de monitoramento e avaliação do programa – contando tanto com a estrutura de estudos da própria Senarc quanto com uma secretaria voltada especialmente para a avaliação e monitoramento dos programas do MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) – e o processo constante de fiscalização do PBF pelos órgãos de controle federais, particularmente a Controladoria-Geral da União (CGU) (apud BICHIR, 2015, p. 29 e 30).

Por fim, a autora aponta que “observou-se capacidade estatal do ponto de vista da constituição de burocracias insuladas que conseguem garantir cobertura e relativamente boa focalização na entrega dos benefícios monetários ao público-alvo” (p. 48). A autora destaca a burocracia pública brasileira, responsável por executar o PBF, como uma estrutura institucional com grande *expertise*. Para a Argentina, a autora aponta que capacidade técnica para implementação da AUH está muito concentrada no MTEySS, mas existe capacidade estatal suficiente para o regular funcionamento do programa. Em comparação entre os dois casos, a autora ressalta certa superioridade do Brasil, todavia, ambos apresentam capacidade adequada para a execução dos benefícios.

### **3.4. Considerações Finais**

Neste capítulo foi apresentado a evolução das políticas não-contributivas para proteção da família no Brasil e na Argentina, bem como a atuação dos BMDs no sentido do financiamento da política pública. A partir do foi que apresentado ao logo da primeira seção, o presente trabalho corrobora a literatura que identifica o período que vai do final do século XX e início do século XXI como um momento de difusão de um novo paradigma de política social para os casos do Brasil e Argentina. Foi em meados da década de 1990 que Argentina e Brasil iniciam a experiência de implementar programas de transferência de renda, tendo nos anos 2000 o ponto alto de ampliação desses programas.

Do ponto de vista do financiamento dessas políticas, e, portanto, da viabilidade de implementação, os BMDs se mostram atores fundamentais. Em concordância com que o foi apresentado no Capítulo 2, a respeito da evolução da política de financiamento dos BMDs, o acesso aos dados e informações dos projetos, no sítio dos próprios Bancos e na CEPAL, mostraram que essas agências contribuíram e ainda contribuem diretamente com o financiamento das políticas e aporte técnico, considerando suas linhas de atuação, seguindo a determinação dessas OI em promover políticas de combate à pobreza e a extrema pobreza.



## 4. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender qual foi a contribuição das OI no processo de construção de políticas públicas não-contributivas, destinadas à proteção da família que compõem os sistemas de garantia de renda no Brasil e Argentina no período de 1989 até 2015. Além de contribuir para a teorização sobre os processos de constituição e modificação dos *Welfare State*.

A partir destes objetivos foi apresentada a hipótese que a criação dos benefícios não-contributivos, destinadas à proteção da família, estariam associados à existência de uma burocracia estatal capacitada combinada com a existência de coalizões políticas e projetos governamentais interessados em expandir a proteção da seguridade social. Ao atenderem esses marcos, Brasil e Argentina foram bem sucedidos em acessar a contribuição dos BMDs. Ao promoverem o financiamento e aparato técnico, os BMDs foram exitosos em influenciar o processo de construção dessas políticas nos dois países.

Com este propósito, foi realizada no Capítulo 1 uma revisão teórica sobre a origem e desenvolvimento do *Welfare State*, bem como uma recuperação do conceito e configuração da seguridade social desde Beveridge (1942). Depreende-se, a partir da discussão apresentada, que maioria das teorias, sustentadas em condicionantes políticas, relativas à origem e desenvolvimento de um estado de proteção social é firmada em decisões políticas internas a dinâmica nacional. Isso quer dizer que a configuração dos *Welfare State* estaria atrelada apenas a ação de atores internos aos Estados nacionais, especificamente, os governos, os movimentos e organizações de classe, partidos políticos e burocracias públicas.

Em contrapartida, no Capítulo 2, é apontada a influência de atores externos sobre os processos de constituição e modificação dos *Welfare States*. Ao longo da discussão foi demonstrando que, apesar da decisão em elaborar e implementar uma determinada política pública ser exclusivamente uma determinação dos governos nacionais e, por isso, uma decisão endógena, essas decisões não estão livres de pressões internacionais ou de influências de práticas exitosas ou fracassadas, uma vez que os países estão inseridos em uma lógica global. Para corroborar essa teorização, foram apresentados os diversos mecanismos de difusão de políticas públicas, além de uma recuperação da trajetória histórica do papel desempenhado pelos BMDs e pelas OI no ciclo de reformas

das décadas de 1980 e 1990, na América Latina, como também, da evolução dos paradigmas políticos e econômicos dessas instituições combinadas com as decisões políticas dos países latino americanos no combate a pobreza e extrema pobreza, a partir dos anos de 1990.

A discussão apresentada no terceiro capítulo demonstra a correlação entre as ações do BMDs e a expansão da proteção social no Brasil e Argentina, com a criação de benefícios não-contributivos destinados a proteção da família. A exposição da evolução das políticas não-contributivas para os dois países expressa a concordância com a literatura referente de que o final do século XX e, em especial, o início do século XXI foram marcados pelo compromisso dos governos e os BMDs em implementar políticas de combate a pobreza.

Em conformidade com a discussão teórica apresentada, Brasil e Argentina viviam durante o ponto alto de ampliação dos PTC – no que diz respeito à complexidade dos programas e público-alvo atingido – a experiência de governos comprometidos com uma agenda de combate a pobreza e desenvolvimento social. Além disso, ambos os países apresentavam capacidades burocráticas suficientes para a execução dos benefícios e, de modo geral, da política social. Conforme Bichir (2015), a Anses, responsável pela implementação do AUH na Argentina apresenta um corpo técnico capacitado e com autonomia decisória e, para o Brasil o MDS, por meio de sua secretaria especializada, demonstra um arranjo institucional e um desenho de implementação, monitoramento e avaliação de grande *expertise*.

A análise dos dados disponibilizados pelo BIRD BID e CEPAL mostra que Brasil e Argentina foram bem-sucedidos em acessar os recursos financeiros disponibilizados por esses Bancos. Ao mesmo tempo, essas instituições se confirmaram como *players* importantes na construção de um novo paradigma de política social, uma vez que se colocaram como cofinanciadores dos programas de transferência de renda implementados nos dois países em questão.

É importante ressaltar que os achados deste trabalho, dada a restrição do número de países analisados, não autorizam a formulação de tese geral, especificamente a de que a presença de burocracias internas fortes favorece a influência dos BMDs na América Latina ou em países em desenvolvimento, foco de atuação dessas instituições. Sua contribuição é a de colocar em debate essa hipótese, cuja comprovação requer análises comparativas com maior número de casos ou de todo o universo de países da região.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. CONGRESO DE LA NACIÓN. **Ley nº 24.714, de 02 de outubro de 1996.** Regimen de Asignaciones Familiares. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39880/texact.htm>> Acesso em: novembro de 2019.

ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. **Decreto nº 565, de 04 de abril de 2002.** Criação do Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Disponível em: <<https://docs.argentina.justia.com/federales/decretos/decreto-n-565-2002-apr-4-2002>> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1602, de 29 de outubro de 2009.** Incorporase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 446, de 18 de abril de 2011.** Modificase la Ley N° 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=es&p\\_isn=86378](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=86378)> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 504, de 08 de abril de 2015.** Incorporase Como Artículo 14 Sexies de la Ley N° 24.714. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-504-2015-245619/texto>> Acesso em: novembro de 2019.

ARRETICHE, M. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, 1995.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. **A Especificidade do 'Welfare State' Brasileiro.** In: MPAS/CEPAL. Economia e Desenvolvimento. Brasília, MPAS/CEPAL, v. 3, 1989.

BALESTRO, M. V.; DE VARGAS, E.R.; MACHADO JUNIOR, E. V. **Estratégias Comparativas em Estudos de Caso em Administração.** In: ENEPQ, 2007, Recife. Anais do I ENEPQ, 2007.

BICHIR, R. M.. **Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul.** Texto para Discussão, IPEA, Rio de Janeiro, 2015.

BID. **Detalhes de Projetos.** Disponível em: < <https://www.iadb.org/es/projects-search?query%5Bcountry%5D=&query%5Bsector%5D=IS&query%5Bstatus%5D=&query%5Bquery%5D=>>>. Acesso em: novembro de 2019.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 10219, de 11 de abril de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - Bolsa Escola. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm)> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10689, de 13 de junho de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.689.htm)> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10836, de 04 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)> Acesso em: novembro de 2019.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Decreto nº 4102, de 24 de janeiro de 2002.** Regulamenta o Auxílio-Gás. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm)> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2206, de 06 de setembro de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: Bolsa-Alimentação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2206-1.htm)> Acesso em: novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/132.htm)> Acesso em: novembro de 2019.

CAMPELLO, T. **Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas.** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, p. 15 – 24.

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.** División de Desarrollo Social. Disponível em: <<https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>>. Acesso em: novembro de 2019.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. **Programa de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente em America Latina y el Caribe.** Cuadernos de la CEPAL, 2011.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F.; ALMEIDA, N. F. **A lógica de funcionamento dos bancos multilaterais de financiamento e o seu relacionamento com o Brasil no período 1990-2012.** Boletim de Economia e Política Internacional, v. 16, p. 57-74, 2014.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. **As Três Economias Políticas do Welfare State.** Lua Nova, n. 24, 1991.

EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State.** American Sociological Review, v. 64, n. 5, 1999. Tradução de Ricardo Avelar de Sousa. Revista do Serviço Público Brasília, 2014.

FARIA, C. A. P. **A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados.** Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares, v. 14, p. 335-371, 2012.

GONNET, C. O. **Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno.** Íconos: Revista de Ciencias Sociales. n. 53, p. 31-48, 2015.

GONNET, C. O. **Mecanismos y actores em los procesos de difusión: discusión a partir de los casos de los programas de transferencia condicionada em américa latina.** In: FARIA, COÊLHO e SILVA (Org.). Difusão de políticas públicas. São Bernardo do Campo, SP. EdUFABC. 2016. p. 65-100.

ISSA; SSA. **Social security programs throughout the world – The Americas.** Washington, DC and Geneva, 2013.

- MAKINO, R. **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, a Argentina e o Brasil na Era Neoliberal**. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais, UNB, Brasília, 2015.
- MATTIOLI SILVA, T. **Ideias e Valores na Transferência e Difusão Internacional de Políticas Públicas: o Construtivismo e sua contribuição**. In: 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2017.
- MELO, M. A. **Escolha institucional e a difusão de paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas da previdência social**. Dados (Rio de Janeiro), RJ, v. 46, p. 169-205, 2004.
- MESA-LAGO, C. **Las reformas de pensiones en la América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. CEPAL, série Financiamiento del Desarrollo, vol. 144, Santiago del Chile, marzo de 2004.
- MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.
- MESQUITA, Ana C.; JACCOUD, L.; SANTOS, Maria P. **Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil**. In: Perspectivas da Política Social no Brasil. Brasília: Ipea, 2010.
- MIRANDA, G. L. **O sistema de garantia de renda brasileiro em perspectiva comparada**. Teoria & Sociedade (UFMG), v. 21, p. 58-94, 2014.
- MIRANDA, G. L. **Federalismo, proteção social e transferência de renda na Argentina e no Brasil**. 2017. Disponível em: <<http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjI3OTIiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiYzgyMzcwYTc0YTFmMWQxY2FhYmViZDdmMjcyYmFlODciO30%3D>>. Acesso em: outubro de 2017.
- MIRANDA, G. L. **Seguridade social na Argentina e no Brasil: trajetória histórica e configuração atual**. In: II Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2017, Brasília. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2017. v. 2.
- MIRANDA, G. L. **Atores e legados da construção da seguridade argentina e brasileira**. In: XI Encontro Associação Brasileira Ciência Política, 2017, Paraná.
- OIT-AISS. **Principios de la Seguridad Social**. Ginebra, 2001.
- PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro-1944-2008**. 2009. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, 2009.
- PEREIRA, J. M. M. **As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual**. Revista Brasileira de Educação, v. 19, n. 56, 2014.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Brasília, IPEA. *Texto para Discussão* nº 1940, 2014.
- POLANYI, K. **A grande transformação: a mercantilização da terra, trabalho e dinheiro**. 1944.

PONTES, B. M. L. M.; **POLÍTICAS QUE SE DIFUNDEM, IDEIAS QUE SE PROPAGAM: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão.** 2018. Tese (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais). UFRN, 2018.

ROGERS, E. **Diffusion of innovations.** New York, The Free Press. 3ª Edição, 1983.

SANTOS JUNIOR, R. B. dos. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.** 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2010.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras.** In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010, p. 27 – 56.

STEFFEN, M. W. **Bancos Multilaterais De Desenvolvimento (BMDs) como atores de política social: o caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008-2014).** 2016. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/spg-3/sp06/10024-bancos-multilaterais-de-desenvolvimento-bmds-como-atores-de-politica-social-o-caso-do-banco-mundial-na-america-latina-e-caribe-2008-2014/file>>. Acesso em: outubro de 2017.

WORLD BANK. **Projects and Operations Advanced Search.** Disponível em: <<https://projects.worldbank.org/pt/projects-operations/project-search?lang=en>>. Acesso em: novembro de 2019.