

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST 01: Desenvolvimento: debate contemporâneo, experiências e projetos

Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes federativas  
da criação do Programa Bolsa Família

Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH/USP)

Ursula Dias Peres (EACH/USP)

Águas de Lindóia/SP

2013

## Introdução

Desde os anos 1990 a América Latina tem sido marcada pela ocorrência de crises econômicas em que houve queda generalizada do PIB per capita: em 1995 (crise mexicana); em 1997 (crise asiática), em 2001/2002 (crise das “ponto.com”, turca e argentina) e a crise de 2008 (que afetou a região em menor medida que as anteriores) (Cobo, 2012, p. 113). Este quadro agravou um problema histórico na região: os maiores índices de desigualdade de renda do mundo e elevada proporção de pobres sobre o total da população (Cepal, 2012).

Num contexto de crise, de péssimos indicadores de desigualdade e pobreza e mudanças de paradigma de políticas de desenvolvimento social, vários países da América Latina implementaram políticas de transferência de renda condicionada nos anos 1990 e início dos 2000 inspirados em princípios de focalização de políticas públicas. A “primeira onda” de programas envolveu, do final de década de 1980 e início dos anos 1990, os casos da Venezuela e Honduras. A partir da segunda metade dos anos 1990 a onda se ampliou. Em 1997 foi implementado o programa Oportunidades no México; em 2000 o programa *Mi familia na Nicaragua*; em 2001 o programa colombiano *Familias en Acción* e o equatoriano, *Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario*. Em 2002 foram implementados o Programa *Chile Solidario* e o *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* na Argentina; em 2003 foi a vez do Brasil implementar o Programa Bolsa Família. Após esses casos houve ainda outros de implementação de PTRC: em 2005, El Salvador, Programa Oportunidades (*Red de Protección Social*); Uruguai, *Ingreso Ciudadano*; Paraguai, *Tekoporã Ñopytyvo* (na região do Chaco); R. Dominicana, *Solidaridad*; Peru, *Juntos*; e em 2006: Panamá, *Red de Oportunidades* (Fonseca e Viana, 2007, p.1507).

O contexto das políticas sociais na região é marcado historicamente, em linhas gerais, por sistemas de proteção social incipientes e inconclusos. Enquanto na Europa as transferências universais e focalizadas coexistiram historicamente desde a implementação do Welfare State, sendo as últimas complementares às primeiras em um contexto de universalismo extensivo, o quadro latino-americano era outro. Os programas de transferência de renda condicionada que deveriam ser a última rede de segurança, viraram o carro

chefe entre os instrumentos de alívio da pobreza (Cobo, 2012, p. 21). Desta forma os anos 1990 podem ser definidos como a era da focalização extensiva, na qual houve um aumento do gasto social total médio na América Latina, capitaneado pelo maior gasto em seguridade e assistência social (Cobo, 2012, p. 115). Em um contexto de crise econômica, aumento do desemprego e da pobreza, os sistemas de focalização constituíram-se como colchões ou redes de proteção, dissociados do sistema de proteção social. A focalização pela ótica da eficiência retirou o papel estabilizador e preventivo das políticas sociais. (Cobo, 2012, p. 22).

No contexto latino-americano o Brasil se destaca entre os países pioneiros (*pioneer-high*) na implementação de sistemas de seguro social, guardadas as diferenças de cada país, juntamente com Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai. Segundo Mesa-Lago (2008, p. 2 apud Cobo 2012, p. 111), tratam-se de sistemas implementados nos anos 1920/1930, virtualmente universais, que enfrentam desequilíbrios financeiros e atuariais e lidam com a população mais envelhecida e com maiores expectativas de vida (idem). Especificamente no Brasil o movimento do Welfare State foi marcado pelo avanço institucional a partir da Constituição de 1988, e pela retração, nos anos 1990, período de crise e reformas econômicas neoliberais, acompanhando as tendências internacionais de “reformas nos sistemas previdenciários e a generalização de programas focalizados de transferência direta de renda às famílias, em geral condicionados à contrapartida de frequência escolar das crianças beneficiárias” (Cobo 2012, p. 134). No Brasil, historicamente, três modelos de políticas sociais se desenvolveram: o do seguro (fundado na capacidade contributiva), o universalista (de base não-contributiva) e o focalizado e seletivo da assistência. (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002: 74).

Segundo Cobo (2012) as primeiras experiências brasileiras de programas compensatórios de renda foram municipais, em um contexto de descentralização administrativa e de recomendação de organismos multilaterais para a implementação de redes mínimas de proteção social. Na primeira metade dos anos 1990 o debate salta os muros da universidade, sai do círculo restrito das comunidades epistêmicas e entra na agenda pública com uma nova

característica: renda mínima vinculada à família e à educação (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002). Fonseca (2012) destaca os programas de Campinas - o pioneiro no país, que iniciou os pagamentos em março de 1995 - o programa do Distrito Federal (Governo Cristóvão Buarque), Ribeirão Preto (similar ao de Campinas), Salvador e Vitória<sup>1</sup>. Esses municípios pioneiros na promoção de experiências de renda mínima apresentavam indicadores mais elevados de renda per capita e desenvolvimento humano que a média nacional e, dessa forma, não se verificou nestes o debate que marcou o contexto internacional, associando crise econômica e ajuste fiscal a políticas sociais compensatórias. No caso de Campinas, por exemplo, o mote foi a temática da segurança alimentar (Fonseca, 2012).

No penúltimo ano do segundo mandato do Governo Cardoso (2001) ocorreu uma expansão dos programas de iniciativa do governo federal brasileiro em desenvolvimento e a criação de novos, com destaque ao Programa Bolsa Escola e ao Programa Bolsa Alimentação. Esses programas já apresentavam características que depois foram aperfeiçoadas no Programa Bolsa Família, como a implementação descentralizada, com foco na mobilização de equipamentos municipais, abrangendo a grande maioria dos mais de 5560 municípios brasileiros.

Em 2001 iniciou-se o processo de formulação e implementação do Programa de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de São Paulo. Neste trabalho, argumentamos que este caso municipal foi a “antessala” do Programa Bolsa Família, na medida em que o mesmo grupo que coordenou o programa no município de São Paulo em 2001 participou de dois momentos cruciais no Governo Federal: a unificação do Programa Bolsa Família em 2003/2004 e a implementação da mais recente e importante mudança do programa, o Brasil sem Miséria, em 2011.

Ana Fonseca, pesquisadora do Nepp (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp), foi coordenadora do Programa Municipal de Renda

---

<sup>1</sup> Segundo Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida (2002) em cada localidade os programas receberam denominações diferentes: Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar (Campinas e Ribeirão Preto), Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (Jundiaí), Programa Vale Escola (Piracicaba), Programa Família Cidadã (Vitória e Santo André), Bolsa Familiar para a Educação, conhecido como Bolsa Escola (Belém) (pg. 86).

Mínima no governo Marta Suplicy (2001-2004) e, posteriormente, coordenou o Programa Bolsa Família entre 2003 e 2004 como secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social. No contexto municipal, Ana Fonseca era um ator externo, de grande respaldo acadêmico e técnico, convidada de fora da rede política da capital para formular e implementar o programa de renda mínima. Desenhou-se uma estratégia de implementação marcada por intensa negociação com os grupos epistêmicos e políticos do governo ligados a políticas redistributivas e emancipatórias, os burocratas da máquina administrativa e os potenciais beneficiários elegíveis das regiões mais vulneráveis da cidade (Pochmann, 2002).

O Programa de Renda Mínima da Prefeitura do Município de São Paulo articulava-se aos Programas Bolsa Trabalho, Começar de Novo e o Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho), que formavam uma rede articulada de políticas baseadas em diferentes paradigmas, a qual foi denominada “a estratégia paulistana de inclusão social” (Pochmann, 2002) no âmbito da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, liderada pelo economista da Unicamp Marcio Pochmann. O Programa de Renda Mínima fazia parte desta estratégia e gerou, argumenta-se, um acúmulo de aprendizagem social (Hall 1993) e de legitimação política dos atores políticos estratégicos, que possibilitou a transferência de paradigmas, ideias programas (Campbell, 2002) e experiências do governo municipal para o Governo Federal. Afirma-se em Leite, Peres e Bellix (2012) que a equipe da gestora Ana Fonseca operou no contexto do Governo Federal como uma “correia de transmissão” de experiências e práticas, sendo que os resultados deste processo foram contingentes às dinâmicas políticas de construção de apoio dentro do Governo Federal, nas instâncias decisórias.

Desta forma, **pretende-se analisar o processo de aprendizagem que legitimou o grupo gestor do Programa de Garantia de Renda Mínima do município de São Paulo, possibilitando que ideias e práticas oriundas da experiência municipal de São Paulo influenciassem a criação do Programa Bolsa Família, caracterizando a criação deste importante programa como um processo marcado pela disseminação de políticas, ou um**

**desaguadouro de várias experiências<sup>2</sup>. Neste trabalho destacam-se especificamente as experiências inovadoras do município de São Paulo no Governo Marta Suplicy (2001/2004).** Entende-se por “difusão-disseminação-transferência-aprendizagem” em políticas públicas neste trabalho como o “(...) processo segundo o qual conhecimento (acerca das políticas públicas), arranjos administrativos, instituições, etc., em um tempo ou lugar, é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e lugar” (Dolowitz e Marsh, 1996, p. 344, apud Farah, 2008, p. 112).

A **metodologia de pesquisa** deste trabalho baseia-se na análise qualitativa de dados secundários e primários, a partir da literatura pós-positivista de políticas públicas. Os dados secundários referem-se às análises sobre o Programa Bolsa Família (Cobo 2012; Castro e Modesto 2010) e sobre a experiência de implementação da Estratégia Paulistana de Inclusão Social no Governo Marta Suplicy (2001-2004) (Pochmann 2002). Os dados primários foram gerados a partir de entrevistas abertas semiestruturadas realizadas com atores políticos estratégicos à época: Ana Fonseca, coordenadora do Programa de Garantia de Renda Mínima do município de São Paulo e Marcio Pochmann, coordenador da Estratégia Paulista de Inclusão Social.

Os autores do marco teórico deste trabalho são os que foram trabalhados em textos anteriores: Hall (1993) no trabalho apresentado à Anpocs em 2011 (Leite, Peres e Bellix 2011) e Campbell (1998, 2002) em 2012 (Leite, Peres e Bellix 2012).

Hall (1992) é um autor neoinstitucionalista “pós-positivista” que explora o relacionamento entre novas ideias políticas e a configuração institucional, explorando a mediação entre as ideias e os resultados políticos específicos. O autor está interessado em discutir como as ideias e os interesses interagem em contextos institucionais específicos para produzir mudanças políticas. O autor argumenta que, convencionalmente,

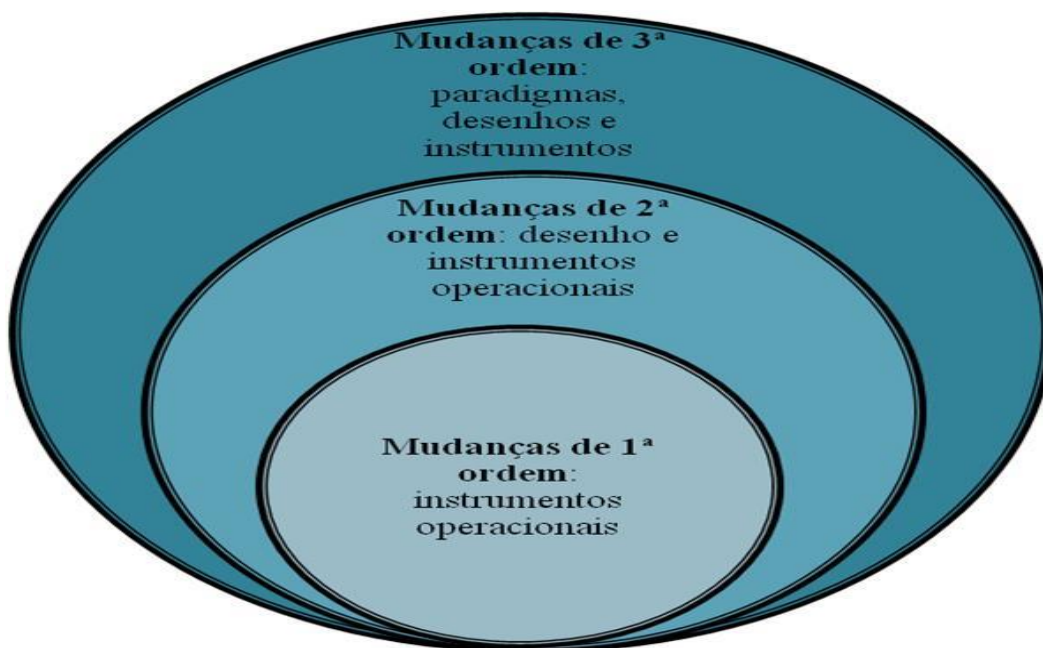
---

<sup>2</sup> Conforme bem enfatizam os trabalhos de Bichir (2010) e Coelho (2010), as experiências de transferência de renda do Governo Federal, especialmente o Bolsa Escola, também influenciaram significativamente as características do Programa Bolsa Família. No entanto, a perspectiva de disseminação federal não é o foco deste texto.

*“learning is said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy **in response to past experience (or to policy-relevant knowledge) and new information.** Learning is indicated when **policy changes as the result of such a process** (Hall, 1993, p. 278).*

Especificamente com relação ao processo de aprendizado social, Hall (1993) argumenta que este processo pode ser desagregado em três variáveis centrais e três ordens de mudança: as grandes metas que guiam as políticas em um campo particular– os grandes paradigmas de ideias que balizam as políticas e programas; as técnicas ou instrumentos de política – ou desenho - para atingir as metas e os conjuntos mais específicos desses instrumentos operacionais (idem: 278). Situações de mudança nas quais os instrumentos operacionais mudam, mas permanecem os mesmos o desenho da política e seu paradigma basilar, Hall (1993) denomina como **mudança de primeira ordem**. As **mudanças de segunda ordem** seriam caracterizadas por mudanças no desenho da política e seus instrumentos, provocadas por experiências passadas, mesmo com a permanência do paradigma da política em questão. Por fim, quando ocorrem mudanças nos três componentes das políticas, configura-se a **mudança de terceira ordem**, que envolve processos para além das fronteiras dos Estados em múltiplas arenas políticas e sociais e envolvendo vários atores (HALL 1993: 288). A figura abaixo sintetiza os conceitos:

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



Fonte: elaboração própria.

Campbell (2002), em sintonia com Hall (2003), define **paradigmas cognitivos** como análises teóricas que especificam relações de causas e efeitos, que residem na base (background) dos debates políticos e limitam o conjunto de alternativas que os policymakers percebem como úteis. As **estruturas normativas** – valores, atitudes, identidades –, segundo o autor, estão na base dos debates sobre políticas e restringem ações ao limitar as alternativas que as elites percebem como sendo aceitáveis e legítimas. Normas, valores e crenças afetam suas posições sobre políticas públicas, ajudando-os a decidir o que é mais apropriado, especialmente em contextos em que não há uma evidência conclusiva sobre uma opção de política. Operam de acordo com uma lógica de adequação, conveniência moral e social e não por uma lógica de consequencialidade (Campbell 2002: 24). Enquanto estruturas normativas são as bases sociológicas e os paradigmas de políticas são estruturas interpretativas, as **ideias programáticas** são ideias causais precisas que indicam como instrumentos e instituições devem ser mobilizados em situações específicas, de acordo com os princípios do paradigma estabelecido (Campbell 2002: 28).



## **Antecedentes do caso do município de São Paulo**

Os anos 1990 foram um período crucial no processo de construção do novo sistema brasileiro de proteção social, na esteira da Constituição de 1988. Especificamente, segundo Soares e Sátyro (2010), o reconhecimento por parte do Governo Federal da pobreza como risco social foi marcado pela criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Soma-se a esta iniciativa a Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 e, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social e a implementação do SUAS. Neste contexto, foi criado o Programa Bolsa Família, o desaguadouro de experiências, práticas e debates que levaram ao topo da agenda social dos governos a ideia de transferência de renda como mecanismo de solidariedade. Conforme Soares e Sátyro (2010) argumentam, tratava-se de iniciativas não contributivas e com foco nas famílias sem renda suficiente para sobreviver (pg. 29).

No início dos anos 1990 inicia-se na agenda do legislativo federal um processo que “pretendia criar um sistema de proteção baseado na solidariedade nacional” (idem: 29). O marco foi a aprovação no Senado Federal, em dezembro de 1991, da Lei nº 2561 de autoria do senador Eduardo Suplicy, que propunha a implementação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto de renda negativo, de caráter universal. A lei nunca foi votada, gerou um substitutivo sancionado pelo Presidente Lula em 2004, mas é sempre citada como um marco no processo de construção da agenda de combate à pobreza no país (idem: 29).

Entre 1995 e 2001 a lógica da transferência de renda condicionada (que exige contrapartida, ao contrário da garantia de renda mínima) e a questão da condicionalidade do repasse de recursos às famílias pobres ao ingresso e permanência das crianças na escola tornam-se as grandes tônicas dos programas (Soares e Sátyro 2010 e Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002). Em 1995 surgem as experiências de PTRC com condicionalidades educacionais em Campinas (pioneira), Distrito Federal e Ribeirão Preto. Em 1996 foi criado o primeiro PTRC federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Peti<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para maiores detalhes sobre esses programas citados aqui, ver Soares e Sátyro (2010).

Entre 1997 e 1998 pelo menos 25 cidades no Brasil criaram um PTRC inspiradas na experiência do Distrito Federal. Pode-se afirmar que esta verdadeira onda de criação de PTRC guarda relação com a criação de um programa federal chamado Programa de Garantia de Renda Mínima Associado a Ações Socioeducativas, de 1997, que autorizava o Poder Executivo Federal a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002).

Em 2001 foi criado o segundo PTRC do Governo Federal, inspirado no caso do Distrito Federal, o Programa Bolsa Escola e, na sequência, o Programa Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, programas pulverizados e sobrepostos (Fonseca 2012). A partir da fusão desses programas, juntamente com o Vale Gás, foi criado o Programa Bolsa Família no segundo semestre de 2003. Antes da regulamentação do PBF em janeiro de 2004, o Governo Federal, no início do primeiro mandato do Governo Lula, implementou o Programa Fome Zero, um conjunto de intervenções baseadas no paradigma da segurança alimentar. Vale destacar aqui que este programa, considerado carro chefe da área social do governo recém-empossado à época, 2002, foi desenvolvido no Instituto da Cidadania (*think tank* ligado ao Partido dos Trabalhadores) sob a coordenação de José Graziano da Silva, na forma de um projeto. Neste projeto, conforme argumenta Cobo (2012), havia dois eixos de atuação: acesso à alimentação e fortalecimento da agricultura familiar, no qual o Bolsa Família fazia parte do primeiro eixo (articulado com incentivos fiscais, desoneração da cesta básica de alimentos e programas de alimentação e nutrição).

Mediante o início do Governo Lula em 2002, o Projeto Fome Zero tornou-se Programa e o coordenador José Graziano tornou-se ministro do então criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), posteriormente fundido no Ministério de Assistência Social, gerando em janeiro de 2004 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por programas da assistência social, segurança alimentar e nutricional e o Bolsa Família (Cobo 2012).

## **A Estratégia Paulista de Inclusão Social: proposta de coordenação de paradigmas**

Em janeiro de 2001 ao se defrontar com um cargo provisório e uma enorme expectativa da população e da prefeita, o secretário Marcio Pochmann tinha diante de si muito mais dúvidas que certezas, conforme pode-se depreender tanto de seus textos analíticos, quanto de sua entrevista (Pochmann 2003, 2004a e 2013).

Como iniciar e desenvolver uma política social emancipatória em um município-estado como São Paulo em um cenário de incremento da população carente e em situação de risco, como taxas preocupantes de desemprego entre jovens e adultos e com uma delicada situação de déficit e dívida da prefeitura?

A situação da população da cidade encontrada por Marcio Pochmann, Ana Fonseca e equipe implicava lidar com a adversidade do contexto econômico de baixa geração de emprego e com uma dificuldade de formação educacional e profissional. Como demonstra Pochmann, na obra *Políticas de Inclusão Social*, a população economicamente ativa de São Paulo cresceu e envelheceu na década de 1990, com aumento do excedente de mão-de-obra e consequente desemprego, principalmente entre os mais velhos e de menor instrução (Pochmann 2004).

No que diz respeito à situação financeira da prefeitura, o governo do PT assumiu em janeiro de 2001 sem recursos financeiros suficientes para pagar a parcela mensal de juros do contrato de refinanciamento da dívida mobiliária assinado com a União pelo governo anterior<sup>4</sup>. O contrato implicava uma situação de estreitamento da margem alocativa da prefeitura ao obrigar a destinação de 13% das Receitas Correntes Líquidas do município para o pagamento da dívida, o que somadas a outras obrigações constitucionais e legais deixavam margem ínfima para investimento social e urbano (Peres, 2007).

Apesar disso, o partido eleito havia assumido como compromisso melhorar a vida da população mais carente, inclusive por meio de programas de transferência de renda, a exemplo do que já vinha sendo feito em outras cidades

---

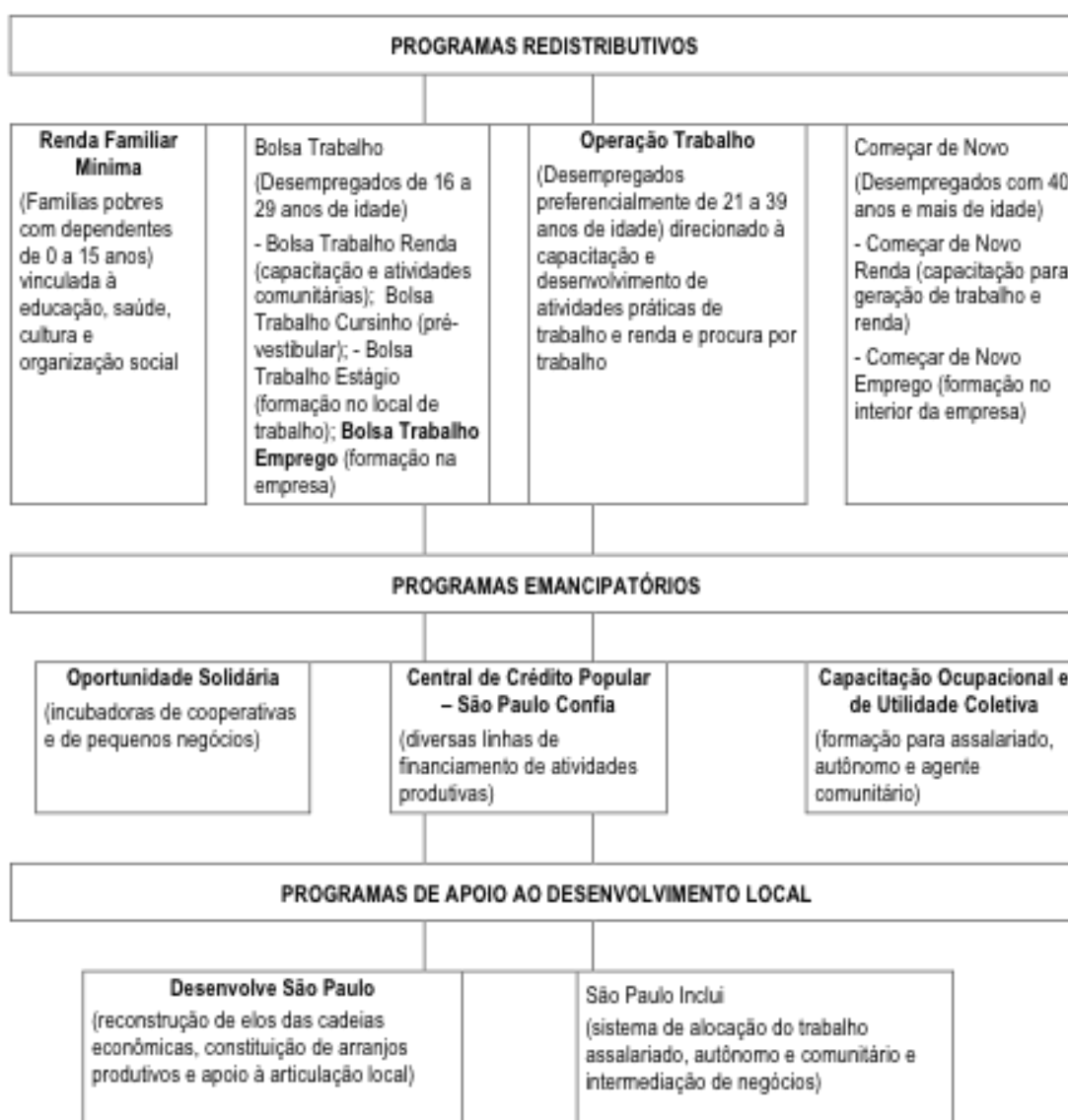
<sup>4</sup> Ver análise do processo de renegociação da dívida do Município de São Paulo em Leite (2006).

como Campinas e Ribeirão Preto (Fonseca e Montali, 1996). Mas como? Não havia um sistema de informações sociais. Não havia um cadastro das famílias de São Paulo. A política social pré-existente pautava-se por uma atuação pontual e reativa, principalmente por meio de subvenções a instituições filantrópicas, sem nunca haver se constituído de fato uma política de desenvolvimento social. (Pochmann, 2003).

A estratégia de atuação da Secretaria do Trabalho Desenvolvimento e Solidariedade – SDTS, capitaneada por Pochmann e Fonseca implicou uma gama variada de ações iniciais que implicava análise diagnóstica – e com isso, mapeamento de informações, assim como a estruturação de parâmetros de elegibilidade, estruturação de uma equipe multidisciplinar e capilar (estrutura descentralizada de diversas secretarias e empresas, em especial Educação, Saúde e Assistência) (Pochmann, 2003 e 2004a).

A SDTS objetivava a redução da pobreza e a dinamização do emprego nas regiões de maior vulnerabilidade social. Em função disso a proposta parte da combinação de três eixos programáticos que combinavam a redistribuição de renda a emancipação das famílias e o apoio ao desenvolvimento local, por meio da estruturação de nove programas, como apresenta a figura 1 a seguir:

Figura 1: Eixos programáticos da estratégia paulistana de inclusão social



Fonte: Pochmann, 2003, p. 39

O **Eixo Programático Redistributivo** era formado por quatro programas: i) Renda Familiar Mínima, focado na distribuição de renda à famílias pobres com filhos; ii) o Bolsa-Trabalho, voltado a jovens entre 16 e 29 anos, desempregados; iii) o Operação Trabalho, baseado na capacitação de adultos entre 21 a 39 anos e o iv) Começar de Novo, voltado à capacitação de desempregados acima de 40 anos. Esse primeiro eixo redistributivo combinava, dentro da visão de Cohen e Franco (2011) dois níveis das políticas de

assistência social ao mesclar a transferência direta a pessoas com foco no alívio imediato ao consumo e a questão promocional focada na capacitação dos indivíduos e famílias buscando a inserção no mercado de trabalho, estratégias que unem objetivos mediatos e imediatos das políticas.

Os outros dois eixos programáticos, tanto o **Emancipatório**, implementado por meio do Oportunidade Solidária, do São Paulo Confia e do Capacidade Ocupacional, quanto o de **Apoio ao Desenvolvimento Local**, focado na reconstrução de cadeia produtivas e no São Paulo Inclui, atuavam mais propriamente no nível desenvolvimentista, mas como apoio promocional, dentro da visão dos autores anteriormente citados.

Os três blocos eram articulados entre si e pautados por critérios universais de atendimento, focalizados na população abaixo da linha da pobreza. A proposta de resgate econômico, social e cidadão implicava inicialmente a complementação monetária de forma a aplacar a urgência do consumo para sobrevivência, combinado com condicionalidades das políticas básicas de educação, saúde e assistência social. Em função disso, os quatro programas do **eixo programático redistributivo**, o Renda Familiar Mínima, o Bolsa Trabalho, o Operação Trabalho e o Começar de Novo baseavam-se na transferência de recursos a pessoas, mas também procuravam articular-se à formação escolar ou à capacitação para o trabalho.

Segundo Pochmann (2004a), essa capacitação para o trabalho seria então aproveitada e sustentada pelo **eixo programático emancipatório** que objetivava criar condições de autonomização da população atendida no eixo distributivo. A proposta dos programas emancipatórios era a geração de ocupação de renda a partir de atividades geridas pelos trabalhadores acompanhados desde o primeiro eixo.

Finalmente, o último eixo buscava repensar as cadeias produtivas locais alterando e transformando o espaço público municipal para inserção desses novos empreendimentos econômicos, dentro de uma perspectiva de autonomização de uma rede empreendimentos locais sustentáveis do ponto de vista social e econômico. Dentro deste aspecto, neste **eixo programático desenvolvimentista** SDTS trabalhava com instrumentos de micro-crédito,

assim como incentivos fiscais locais e fomento à organização de fóruns e arranjos produtivos (Pochmann, 2003).

Essa estrutura programática integrada, desde o resgate da pobreza ao desenvolvimento econômico local, implicava, contudo uma complexa organização administrativa, política e financeira. Essa organização pressupunha a pactuação entre os atores sociais e políticos sobre importância da articulação entre secretarias e recursos públicos, a partir de um consenso de que o diagnóstico do modelo causal estava correto.

No entanto, este não era um consenso trivial durante a década de 1990 e o início dos anos 2000. Havia de forma mais intensa que atualmente um debate social sobre a eficácia e eficiência de se adotar medidas de apoio a famílias focadas no nível da assistência imediata por meio da transferência de renda. A assistência entendida como alívio imediato ao consumo era compreendida como ação pontual apenas. Assim, a resistência a um programa de renda familiar era grande, tanto na sociedade, quanto no mundo acadêmico, assim como se acreditava que melhores indicadores de eficiência seriam obtidos por meio de programas de estímulo ao desenvolvimento econômico.

Em função da complexidade da estrutura programática apresentada – três eixos que articulavam cinco paradigmas<sup>5</sup> - é importante compreender seu processo de inserção na agenda da política municipal e também as implicações em sua implementação, para além da proposta formulada, como será descrito na próxima seção.

### **A Política da Gestão social no Governo Marta Suplicy (2001-2004): ascensão do Programa de Garantia de Renda Mínima**

A eleição de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo em 2001 marcou a implementação de uma inovadora articulação entre programas sociais, inédita na história das políticas sociais da cidade. A “Estratégia Paulista de Inclusão Social”, como foi chamada e sucintamente abordada na seção anterior,

---

<sup>5</sup> A partir do conceito de Campbell (2002) identificamos cinco paradigmas de desenvolvimento na estratégia paulista de inclusão social: transferência de renda, desenvolvimentista, economia solidária, microcrédito e empreendedorismo local.

coordenava três eixos – redistributivos, emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local. O Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) fazia parte do primeiro eixo e se articulava diretamente com os programas Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo. Vale esclarecer que o programa de renda mínima de São Paulo funcionava na prática como um programa de transferência de renda com condicionalidades, entre elas a educacional.

A agenda de combate à pobreza na cidade, especificamente no seu capítulo da ideia de transferência de renda, iniciou-se em meados dos anos 1990, com a aprovação do projeto de lei de autoria do vereador Arselino Tatto (PT/SP) que instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (PGRFMM). Contudo, esta trajetória inicial foi marcada por uma história de veto e derrubada de veto da lei que regulamentaria o programa entre os Governos Paulo Salim Maluf e Celso Pitta, sendo a lei de fato regulamentada somente em abril de 2001, já no Governo Marta Suplicy (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002).

Antes da implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em São Paulo havia um acúmulo de discussão fruto das atividades de um grupo de trabalho que se reunia no Instituto Florestan Fernandes, outro *think tank* ligado ao Partido dos Trabalhadores. Segundo Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida (2002) conheciam-se já naquela fase de discussão “pré-governamental” as dimensões da população-alvo, estimavam-se o valor médio dos benefícios e os recursos financeiros necessários (idem: 75).

Em julho de 2001 a prefeita Marta Suplicy tomou algumas decisões estratégicas iniciais, que marcaram a institucionalidade dos programas da Estratégia Paulista de Inclusão Social para além das tradicionais áreas sociais. A prefeita criou a Coordenação dos Programas Sociais Prioritários, transformada em SDTS, na estrutura de uma secretaria-meio (Finanças e Desenvolvimento Econômico), resguardando esta estrutura inovadora das pressões políticas oriundas das áreas sociais (idem: 77). O critério de nomeação da coordenação dos programas também seguiu esta lógica. Foram nomeados técnicos da Unicamp “outsiders” do grupo político no poder para a coordenação dos Programas sociais prioritários: Marcio Pochmann, na coordenação da estratégia



e Ana Fonseca, na coordenação da PGRM. Na época foram escolhas de risco bancadas politicamente pela prefeita recém-empossada à época (idem: 77).

Um paradoxo marcou a implementação do PGRM em São Paulo. A despeito de ser escolhido como prioritário na agenda de governo, em um primeiro momento operava com poucos recursos orçamentários, humanos, técnicos e de infraestrutura (idem: 78). Tratava-se de um contexto de criação institucional, de enfrentamento do desafio de “superar as formas de organização verticalmente integradas, realizando uma **implementação descentralizada, territorializada e intersectorial**. Este formato gerencial, buscando a integração horizontal, não tinha precedentes na administração pública no município de São Paulo” (idem: 79).

Conforme Fonseca (2012) no início houve muitas dificuldades, de ordem orçamentária e política. Havia uma estrutura regulatória (a partir do projeto de lei proposto por Arselino Tatto, supracitado) sem dotação orçamentária vinculada. Em 2001, houve uma mudança na lei orgânica que enfrentou resistência de legisladores municipais e a burocracia da secretaria da Educação<sup>6</sup>. Essa mudança possibilitou a alocação de recursos perenes para o programa de garantia da renda familiar mínima e também para o programa bolsa trabalho, ambos articulados com condicionalidades educacionais. Estes programas passaram a fazer parte do conjunto de despesas com educação inclusiva, permitidos pela Emenda à Lei Orgânica feita em 2001 e regulamentados pela Lei Municipal 13.245/2001.

Concomitantemente à discussão da alteração legal, a coordenadora do PGRM, Ana Fonseca, realizou uma verdadeira “peregrinação” na máquina administrativa da prefeitura para buscar apoio em várias áreas. “Havia um desafio de mostrar que se tratava de um programa de governo, não de uma secretaria particular ou coordenação” (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida: 80).

A estratégia utilizada para “superar as formas de organização verticalmente integradas, realizando uma implementação descentralizada,

---

<sup>6</sup> Sobre este aspecto vale citar que a tensão do debate sobre a Emenda à LOM, que alterava a distribuição de recursos para a Educação, levou a bancada do PT na Câmara e mesmo representantes do Diretório Municipal do partido a diversos embates sobre o assunto, suscitando muita polêmica e críticas de organizações ligadas à comunidade epistêmica da educação (Ação Educativa, 2007). No final do processo esse debate rendeu a à expulsão do vereador Carlos Giannazi, que posicionou-se contrário à modificação legal (Folha de São Paulo, 2002)

territorializada e intersetorial” (idem: 79) foi buscar apoio político a partir de quatro movimentos: secretarias e empresas municipais, legislativo municipal, conselhos de direitos da criança e adolescente e assistência social e órgãos governamentais locais, como núcleos de ação educativa, supervisões de assistência sócia e administrações regionais (idem: 79). Esta forma de organizar a implementação foi inovadora na gestão social em São Paulo, ao mobilizar um elemento político fundamental nos processos de implementação, as matrizes político-institucionais de cooperação ou conflito. Esta tarefa é decisiva para a localização de pontos de acordo e dos consensos mínimos, sendo indispensável às negociações e sustentabilidade dos programas, conforme argumenta Draibe (2001).

A decisão por onde começar as ações foi permeada pela preocupação de evitar a politização na formulação dos critérios. Optou-se por implementar o programa inicialmente em três distritos de diferentes regiões da cidade, Lageado, Capão Redondo e Jardim Ângela, que apresentavam as maiores taxa de desemprego, maior índice de violência e menor renda familiar (Fonseca 2012). Contudo, não havia estrutura institucional ou rede política e social que desse apoio na abordagem dos beneficiários nas regiões periféricas e para organizar o cadastramento. Neste sentido, a estratégia de mobilização dos equipamentos públicos nas administrações regionais, ou que se denominou de mobilização de um **governo local**, foi fundamental para o sucesso de empreitada em uma megalópole como São Paulo. “A meta estabelecida para o primeiro ano de governo (60 mil famílias) foi cumprida e ultrapassada” (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002: 92).

Enfim, o PGRM do município de São Paulo nasceu articulado em uma estratégia de intervenção social coordenada e tornou-se “carro chefe” na área social do Governo Marta Suplicy. É certo que havia, no período, um clima favorável para este tipo de programa, uma onda de implementações de programas de transferência de renda em toda a América Latina e também em dezenas de cidades brasileiras. No entanto, as dificuldades foram muitas, conforme abordado. Além das questões orçamentárias já citadas, houve conflito de ordem conceitual entre os técnicos dos paradigmas da estratégia, pois ainda não estava claro na equipe a ordem de causalidade da transferência de renda

no processo de desenvolvimento social que se arquitetava. Havia, inicialmente, a desconfiança de que um programa de renda dificilmente poderia ter efeitos continuados que pudessem alterar a situação da pobreza e que dada a escassez de recursos, melhor seria investir nos eixos emancipatórios e desenvolvimentistas do que na redistribuição (Silva 2013). Da mesma forma, técnicos ligados à área da educação concebiam o PGRM como “eleitoreiro”, formando uma frente política contrária ao programa dentro do governo<sup>7</sup>

Pode-se afirmar que a experiência de renda mínima do Governo Marta Suplicy em São Paulo foi legitimada tanto pelos resultados apresentados, auferidos em avaliações *ex-post*<sup>8</sup>, como por uma decisão política atrelada às contingências da governabilidade. Houve uma decisão de governo sobre o programa, baseada na percepção de que programas de transferência de renda possuem visibilidade e potencial de projeção política. Ademais, a possibilidade de custear o PGRM com recursos perenes garantidos a partir de uma mudança legal foi fundamental para a implementação continuada e crescente da ação nos distritos paulistanos. Ao longo dos três primeiros anos, o PRGM apresenta acúmulo de ganhos de escala e aumento do efeito multiplicador da renda das famílias no comércio e ocupação local (Pochmann 2004a).

No entanto, os outros eixos programáticos não tiveram uma destinação significativa de recursos nos orçamentos municipais, face à dificuldade alocativa de recursos em um município endividado. Como os eixos emancipatório e desenvolvimentista não possuíam um respaldo de vinculação legal de recursos, não tiveram apoio financeiro suficiente e continuado.

Desta forma, a legitimação da agenda de combate à pobreza se articulou com a necessidade de criação de uma marca de governo – que apresentava bons resultados - e a construção de condições para a manutenção do grupo em questão no poder. Este processo de legitimidade dentro do partido, na comunidade epistêmica de combate à pobreza (incluindo instituições internacionais) e dentro do governo municipal capitaneou o grupo da Ana Fonseca ao Governo Federal, no âmbito da crise do Programa Fome Zero.

---

<sup>7</sup> Para exemplificar esta crítica na área da educação veja Campos (2003) e Ação Educativa(2007).

<sup>8</sup> Exemplos de avaliação ex-post: Pochmann (2003 e 2004b)

## **Considerações Finais: aspectos da implementação do Programa Bolsa Família, política e paralelo com a experiência de São Paulo**

Pode-se afirmar que o programa de São Paulo foi uma experiência inédita, em uma cidade de grande porte no Brasil, de implementação de um programa de transferência de renda. Também foi inédita a iniciativa protagonista municipal de promover uma pactuação entre programas estaduais e federais, realizada durante o governo Marta Suplicy<sup>9</sup>. Desta forma, não foi coincidência, mas fruto de um processo de aprendizado e acúmulo de experiências, que a equipe de Ana Fonseca legitimou-se para “voos mais altos” no Governo Federal e foi escolhida pelo Presidente Lula para liderar a unificação dos programas (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Vale Gás e Bolsa Alimentação. Inclusive, no plano internacional, no âmbito das discussões do BID e do Banco Mundial, o nome de Ana Fonseca tornou-se referência do programa que se tornou uma marca, projetada internacionalmente, à época. **Apesar deste empoderamento político, de um acúmulo de experiências em termos de forma (negociação e barganha) e conteúdo (critérios, regras e características do programa)**, as dificuldades de governabilidade da unificação dos programas foram significativas.

Segundo Soares e Sátyro (2010), a situação dos programas de transferência de renda condicionada era o caos.

“Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o governo federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se

---

<sup>9</sup> Há um longo relato das tentativas de coordenar ações e unificar programas envolvendo o Governo Federal e o governo do Estado (ambos do PSDB à época), por parte do governo municipal, em Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002 (pg. 94 a 98).

parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum desses programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional” (idem: 31).

A proposta de unificação e articulação dos programas municipais, estaduais e federais estava colocada no início do Governo Lula, já na equipe de transição. Havia dificuldades técnicas, mas acima de tudo, foram as dificuldades políticas que se colocaram mais enfaticamente no processo (Fonseca 2012). A proposta de Ana Fonseca era de unificar os programas federais e fazer uma grande pactuação federativa envolvendo os programas. A proposta foi bem recebida tecnicamente no governo de transição, mas foi derrotada politicamente. Foi criado o MESA e o cartão alimentação do Programa Fome Zero, sem a realização da unificação em um primeiro momento. Naquele momento, início do primeiro mandato do Governo Lula, o grupo ligado à comunidade epistêmica da segurança alimentar ocupava espaço político privilegiado, liderado pelo então ministro José Graziano.

Este grupo da segurança alimentar, oriundo da Unicamp, trabalhava há algum tempo no Instituto da Cidadania (José Graziano, Maya Takagi, Walter Belick, entre outros), aonde se constituíram como um grupo técnico com legitimidade e boa reputação para pautar as propostas de um partido com reais chances de ganhar o pleito eleitoral de 2002, o PT. Em 2001 este grupo já havia formulado um plano de segurança alimentar nutricional, que se constituiu como a proposta eleitoral “carro chefe” do Partido dos Trabalhadores para combater a pobreza e a miséria.

Contudo, no segundo semestre de 2003, com a crise do Programa Fome Zero, a equipe da Ana Fonseca foi chamada para retornar ao governo com a missão de implementar a unificação dos programas federais. Segundo Fonseca (2012) aquele momento político era mais complexo do que o quadro do governo de transição. Já havia grupos de vários ministérios ocupando espaços institucionais pulverizados, disputando a prerrogativa de formular a solução para a crise do Programa Fome Zero. Havia o grupo do cartão alimentação, o grupo do Cristovão Buarque (ligado ao Programa Bolsa Escola), o grupo do ministério

da Saúde e, na visão deles, aquele processo representava politicamente perda de recursos e prerrogativas institucionais. As divergências eram duras, como no debate da porcentagem da frequência escolar mínima no programa unificado, no qual a equipe do Programa Bolsa Escola defendia 85% de frequência, enquanto a equipe da Ana Fonseca defendia 75%. Como se sabe, até hoje as regras de condicionalidade do Programa Bolsa Família preveem 85% de frequência escolar.

Em janeiro de 2004 três instâncias do governo deram origem ao que se chama hoje de MDS: ministério da previdência social, o MESA e a secretaria executiva do Bolsa Família, que estava na Presidência da República. Ganhou força a discussão do cadastro único<sup>10</sup>, que enfrentava desde 2001 muitos problemas, também em função da sobreposição de funções dos municípios nas distintas áreas (Fonseca 2012). Também na implementação do Bolsa Família os desafios de coordenação federativa foram importantes, assim como a experiência de São Paulo, aonde se enfrentou este tipo de coordenação no plano das subprefeituras e administrações regionais.

Com relação a pontos específicos que merecem destaque – aspectos das ideias programas (Campbell 2002) – da experiência de São Paulo, pode-se traçar um paralelo com a experiência do Bolsa Família, a despeito do acúmulo de experiências que também ocorreu no plano federal, na trajetória dos programas de transferência de renda federais anteriores ao Bolsa Família (Coelho 2010), mas que não é o foco deste trabalho.

Os quatro programas implementados no eixo redistributivo das políticas sociais do município de São Paulo têm em comum o reconhecimento que há distintas formas de pobreza, assim como uma nova e futura pobreza, que não são amenizadas por mecanismos tradicionais de políticas sociais (Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida 2002: 74). Sem dúvida esta ideia também marcou a formulação do Bolsa Família e de outras experiências, inclusive internacionais.

Havia no PGRM desde o início da ideia de combate do ciclo de reprodução de pobreza com a garantia da permanência das crianças e adolescentes na escola, o ingresso de membros da família em programas de

---

<sup>10</sup> A discussão do Cadastro Único é complexa e significativa na implementação do Programa Bolsa Família, mas não é objeto de análise neste trabalho.

formação e aquisição de habilidades e estímulo ao empreendedorismo, conforme abordado anteriormente<sup>11</sup>. Resultados mais duradouros seriam mais prováveis se as famílias fossem o público alvo, não somente os filhos. Assim o PGRM nasceu articulado com outros programas, a fim de produzir efeitos sinérgicos, garantindo o acesso a políticas universais acompanhado de um conjunto de ações que favorecessem a inclusão social. No caso do Programa Bolsa Família havia, em sua formulação, a articulação de programas complementares, como de geração de trabalho e renda. No entanto, foi somente com a implementação do Brasil sem Miséria, em 2011, que surgiu uma articulação de caráter mais sinérgico.

Assim como o Programa Bolsa Família, o PGRM de São Paulo tinha programas dirigidos a distintas faixas etárias, conforme o diagnóstico de que há especificidades nas condições de reprodução da pobreza. Os dois programas também nasceram relacionados a um processo de criação institucional, configurando inovações políticas e institucionais. O PGRM foi implementado no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) e o Programa Bolsa Família teve como marco a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS). Pode-se afirmar que foram dois casos de *policies* que criaram *polities*, e não o contrário, chanceladas pelos respectivos chefes dos executivos, a partir da nomeação de técnicos “outsiders” legitimados previamente por suas origens acadêmicas.

O desenho descentralizado, territorializado e intersetorial, assim como a unificação de procedimentos, normas de seleção, controle e acompanhamento foram características comuns nos dois programas. Segundo relato de Fonseca (2012) as estratégias de negociação e busca de adesão dos entes intramunicipais, órgãos e autarquias foram fundamentais para a implementação do programa de São Paulo, configurando um acúmulo de experiências de implementação em contexto político e institucional descentralizado, que se demonstrou particularmente importante na formulação e implementação do

---

<sup>11</sup> Segundo Sousa, Fonseca, Cazzuni e Almeida (2002), repasse condicionado de recursos tinha objetivos que não se restringiam a mera distribuição de renda: ingressar e manter a criança na escola (Renda Mínima), permanecer na escola e participar de cursos de capacitação/formação (Bolsa Trabalho), adquirir competências e habilidades (Começar de Novo), atividades de valorização das habilidades básicas acumuladas e exercício de ações de utilidade pública (Operação Trabalho) (idem: 74).

desenho institucional do Programa Bolsa Família. Havia um consenso no Governo Federal que a cooperação federativa deveria ser promovida politicamente. Desta forma, em setembro de 2003 o Presidente Lula, agindo como empreendedor kingdoniano, pactuou com governadores, incorporando-os ao programa, como demonstra a emissão de cartões conjuntos (Fonseca 2012). Houve a pactuação com 13 Estados e 14 municípios no país. Segundo Fonseca (2012), “é preciso ter muita paciência no federalismo e é muito difícil que uma política se torne uma política nacional sem a participação dos outros membros da federação...”.

Ressalta-se, por fim, outro ponto de semelhança das políticas, fundamental para concepção e implementação tanto do PGRM e do PBF, a definição de fonte segura e perene de recursos. A experiência do município de São Paulo havia demonstrado a relevância de que um programa de tamanha inserção e capilaridade como o PGRM ficasse apartado da arena de decisão anual da política alocativa. Ao inserir o programa na vinculação educacional permitiu-se o planejamento para o crescimento da implementação. Da mesma forma, o PBF teve destinado para sua implementação um fundo específico o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, consignado pela lei federal 10.836 de 2004, o que, de forma análoga ao PGRM, elevou o PBF à categoria de programa de ação continuada, isto é, uma política perene a ser perseguida e não um projeto pontual e desarticulado que poderia a qualquer tempo ser encerrado, em função de dificuldades administrativas ou financeiras.

Podemos afirmar, a título de hipótese, que os aspectos supracitados de desenho e instrumentos específicos do programa de renda mínima de São Paulo influenciaram a arquitetura do Bolsa Família mediante o claro processo de aprendizado político e institucional de Ana Fonseca à frente do PGRM de São Paulo e a “capitalização política”, ou ganhos de legitimidade, que sua equipe adquiriu ao apresentar resultados positivos de um programa baseado em um paradigma social valorizado nacional e internacionalmente no início dos anos 2000. Nos termos de Hall (1993) e Campbell (2002), pode-se afirmar que o provável processo de disseminação federativa caracterizou-se substancialmente por mudanças de segunda ordem (no desenho da política e seus instrumentos, com a permanência do paradigma da política em questão), concretizado nos



termos das ideias programas. Ou seja, instrumentos de política foram disseminados, reforçados pela influência de outras experiências federais (Coelho 2010), mas o paradigma de desenvolvimento no qual os programas se relacionavam demonstra clara diferença. O caso de São Paulo propunha articular a renda mínima em uma estratégia de desenvolvimento complexa, em uma matriz lógica que concatenava acesso às políticas sociais, inserção no mercado de trabalho e empreendedorismo local, conforme abordado anteriormente. O Programa Bolsa Família, segundo a análise provocativa de Soares e Sátyro (2010),

“não é um programa de geração de oportunidades, como o Chile Solidario; não é exatamente um programa de incentivo à acumulação do capital humano, como o Progres/Oportunidades; e também não é um programa claramente de proteção social, como o Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (Panes) uruguaio ou o PGRM de 1991. No momento (2010), ele é uma **espécie de estranho no ninho, de difícil classificação no universo da política social** (grifo nosso). (idem: 49) (...) (O governo federal brasileiro rejeitava – pelo menos até 2010 -) a busca pelas portas de saída, mas ao mesmo tempo deixava a porta entreaberta para políticas sociais que busquem auxiliar as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. Isso se faz mediante os programas complementares, que focalizam políticas de treinamento, de microcrédito ou de outro tipo nas famílias beneficiárias do PBF. Em princípio, cabe à Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) do MDS articular com outros ministérios a execução de programas complementares”. (idem: 42).

Ou seja, o Bolsa Família é um programa que demanda maior clareza de concepção e aprimoramento das articulações entre os aspectos operacionais e os conceitos, no que tange à “relação com o Benefício de Prestação Continuada, a transformação em direito, as políticas de geração de oportunidades e a cobrança das contrapartidas” (Soares e Sátyro 2010: 51).

As análises das entrevistas dos gestores e dos textos analíticos permitem afirmar, por fim, que o processo político de implementação do programa de São Paulo foi fonte primordial de aprendizado, no termos de Hall (1993), na construção de apoio e desmobilização de resistências, em contextos políticos horizontal e verticalmente complexos, nos quais as políticas inovadoras foram implementadas.

## Referências Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA (2007). O Financiamento da Educação na Prefeitura do Município de São Paulo. Uma Análise Exploratória de suas Fontes e Aplicações (1995-2006). [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br)

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na Berlinda? *Revista Novos Estudos*, 87, Julho de 2010.

CAMPBELL, John L. (2002) Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 21-38.

CAMPBELL, John L. (1998) Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, v. 27, n. 3, p. 377-409.

CAMPOS, Maria M. (2003) Educação e Políticas de Combate à Pobreza. *Revista Brasileira de Educação*. N. 24. P. 183-191. Set/Out/Nov/Dez/2013

CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Vol. 1 e 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.

CEPAL. Panorama Social da América Latina 2012. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48452/PanoramaSocial2012DocI POR.pdf>

COBO, Barbara. (2012) *Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: Contextos e Desafios*. São Paulo: Ed. Cortez.

COELHO, Denilson Bandeira. Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? Trabalho apresentado no 13º Congresso BIEN (Basic Income Earth Network), em São Paulo, Brasil, de 30/06 a 02/07 de 2010.

COHEN, E. & FRANCO, R. Avaliação de Projetos Sociais. 8a. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. (2008) Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local. *Organizações & Sociedade*, v.15, no. 45, abril/junho.

FOLHA de São Paulo. *PT expulsa vereador que votou contra Marta*. Caderno Cotidiano. [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br). quarta-feira, 17 de abril de 2002

FONSECA, Ana Maria Medeiros. Entrevista realizada em 17/08/2012, em Campinas – SP (Nepp/Unicamp).

FONSECA, Ana Maria Medeiros e VIANA, Ana Luiza d'Ávila. (2007) Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. *Ciência saúde coletiva*, Dez 2007, vol.12, no.6, p.1505-1512.

FONSECA, Ana Maria Medeiros e MONTALI, Lilia. (1996) O Programa de Renda Mínima de Campinas: Uma estratégia de combate à pobreza urbana. Trabalho apresentado no Encontro Anual da ANPOCS Caxambu, 22-26 de outubro de 1996

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

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. (2006) *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese de doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP.

LEITE, Cristiane Kerches; PERES, Ursula Dias e BELLIX, Laila. Disseminação e inovação de políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da Anpocs, Águas de Lindóia/SP, 2012.

LEITE, Cristiane Kerches; PERES, Ursula Dias e BELLIX, Laila. Formulação de programas de transferência de renda na América Latina e os organismos multilaterais: a disseminação de políticas no Brasil, Chile e México. Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu/MG, 2011.

PERES, Ursula Dias (2007). *Arranjo Institucional do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006*. Tese

(doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

POCHMANN, Marcio (2013). Entrevista realizada em 27/05/2013, em São Paulo – SP (Fundação Perseu Abramo).

POCHMANN, Marcio (org.) (2002) *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/ Editora Cortez.

POCHMANN, Marcio (org.) (2003) *Outra Cidade é Possível: Alternativas de Inclusão Social em São Paulo*. São Paulo: Ed. Editora Cortez.

POCHMANN, Marcio (org.) (2004a) *Políticas de Inclusão Social*. São Paulo: Ed. Editora Cortez.

POCHMANN, Marcio (org.) (2004b) *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. São Paulo: Ed. Editora Vozes.

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 1. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.

SOUSA, Aleto José; FONSECA, Ana Maria Medeiros; CAZZUNI, Dulce Helena; ALMEIDA, Rosa Maria Alves. Programas redistributivos. In: POUCHMANN, Marcio (org.) (2002) *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/ Editora Cortez.