UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Maria Clara Oliveira

**Ideias e Políticas Públicas.
Considerações a partir da análise de programas de
transferência monetária na
África do Sul, no Brasil e no Chile.**

VERSÃO CORRIGIDA

SÃO PAULO
2018

MARIA CLARA OLIVEIRA

Ideias e Políticas Públicas.
Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na
África do Sul, no Brasil e no Chile.

Tese apresentada ao Programa de Pós-
graduação do Departamento de Ciência Política
da Universidade de São Paulo como requisito
parcial para a obtenção do título de Doutor em
Ciência Política.

Orientadores: Prof. Dr. Eduardo César Leão
Marques e Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

- O48i Oliveira, Maria Clara
Ideias e Políticas Públicas. Considerações a partir da análise de transferências monetárias na África do Sul, no Brasil e no Chile / Maria Clara Oliveira ; orientador Eduardo César Leão Marques. - São Paulo, 2018.
197 f.
- Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.
1. Ideias. 2. Políticas Públicas. 3. África do Sul. 4. Brasil. 5. Chile. I. Marques, Eduardo César Leão, orient. II. Título.

Nome: OLIVEIRA, Maria Clara.

Título: Ideias e Políticas Públicas. Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile.

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Doutor em
Ciência Política. 2018.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais e à minha irmã Teresa.

AGRADECIMENTOS

É frequente ouvir-se dizer que o trabalho acadêmico é solitário. Longe de me sentir só, pude contar com o apoio de inúmeras pessoas. A cada um dos abaixo listados agradeço e dedico esta tese.

Ao CNPq pelo financiamento que me permitiu fazer esta pesquisa.

A todos aqueles que gentilmente aceitaram ser entrevistados e cederam o seu tempo e uma grande quantidade de informações. Foi muito gratificante discutir com cada um e este trabalho beneficiou-se imensamente do que aprendi.

Ao Eduardo Marques e à Renata Bichir. É mais que sabido o quão importante é ter um bom orientador. Eu fui particularmente sortuda nesse aspecto: passei duas vezes na fila! Ao Edu agradeço por me ter acolhido há anos atrás, na minha primeira passagem por São Paulo e pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e por aceitar orientar-me uma vez mais, agora no Departamento de Ciência Política (DCP). Todos os momentos com o Edu foram marcados pela generosidade e pelo cuidado. Só tenho a agradecer por todos os ensinamentos, pelas conversas instigantes e pela gentileza. Com a Rê fui desenvolvendo com o tempo múltiplos vínculos - orientada, monitora, assistente de pesquisa, co-autora e amiga - e por todos eles sou imensamente grata. Agradeço aos dois pelo apoio, pela paciência e por acreditarem que esta tese sairia. Ambos são para mim uma inspiração. Sei que não poderia ter sido melhor orientada.

Tenho ainda a agradecer aos professores do DCP que contribuíram para a minha formação. À Marta Arretche e à Marta Farah agradeço a leitura atenta e as sugestões aquando da qualificação. Ainda dentro do departamento, agradeço ao Vasne pelas ajudas preciosas.

Entre as interlocuções importantes para o desenvolvimento do trabalho estão Natasha Borges Sugiyama, Osmany Porto de Oliveira, Cristiane Kerches e Teresa Almeida Cravo.

Desde muito cedo no doutoramento, integrei o grupo de estudos da Rê no CEM, o que foi imensamente importante para aprender sobre políticas públicas, em geral, e sobre assistência social, em particular. Pelos debates e aprendizados e também pelas leituras de vários capítulos tenho a agradecer à Rê (novamente), à Encarnación Moya, à

Kellen Gutierrez, ao Sergio Simoni Jr., ao Guilherme Pereira, ao Douglas Franco, à Maria Laura Gomes, à Elaine Lício, à Pamella Canato, à Gabriela Brettas e à Ediane Lima.

Durante o doutoramento passei por três outros lugares, além de São Paulo. Na África do Sul agradeço ao Centre for Social Sciences Research da University of Cape Town por me receber enquanto visitante e ao Jeremy Seekings e ao seu grupo de pesquisa por me acolherem e debaterem comigo tantos aspectos do caso sul-africano. Agradeço ao Madalitso Phiri por me mostrar Pretoria. A Ndangwa Noyoo agradeço as generosas conversas e a vontade de colaborar.

No Chile agradeço ao Departamento de Ciência Política e de Relações Internacionais da Universidad Alberto Hurtado por me receber duas vezes e às pessoas que o compõem por me terem feito sentir parte. Um agradecimento especial à Cecilia Osorio por me receber tão bem tanto no departamento, quanto em casa, e pela parceria estabelecida na academia e fora dela. Ao Danilo Miranda agradeço todas as vezes que nos sentámos para discutir esta tese e pelos momentos compartilhados. À Claudia Robles pelas conversas amigas.

Ao Centre for Social Protection do Institute of Development Studies pelo Study Fellowship, onde tanto aprendi. Ao Stephen Devereux, à Keetie Roland e à Rachel Sabates-Wheeler pela orientação e pela porta sempre aberta para conversar. Ao grupo de doutorandos e ao grupo lusófono por todas as conversas e, em particular, ao Bernardo Caldarola pelos cafés (nem sempre tão bons quanto gostaríamos) e à Jenny Constantine pela parceria. Faltam-me as palavras para agradecer à “minha família” anglo-brasileira-colombiana. Ao André Carvalho, à Laura (Lali) Orozco e às minhas meninas Mila e Ida agradeço a generosidade com que me receberam na sua casa em Brighton e por me brindarem diariamente com um exemplo do que é a felicidade. À Johanna (Josie) Grimus por descobrir comigo novos brunches a cada domingo.

As pessoas abaixo foram essenciais não só pelo apoio durante o doutoramento, mas também por tornarem São Paulo casa.

À Marsílea Gombata agradeço pela profunda amizade e pela parceria diária no kibutz. Tem sido muito bom poder partilhar os mais diferentes momentos, junto com as taças de vinho, o chá de camomila e as “pedras” de chocolate. À princesa Sofia por me transportar para o mundo feliz das crianças e pelo carinho. À Regina Biscaro, à Solange Vivanco e a todas as mulheres do clã por me fazerem sentir parte da família.

À Tatiana Sandim, pelos momentos partilhados no cantinho e fora dele, pelas conversas, pelos risos e por tantas outras coisas. Obrigada pelo cuidado. Ao grupo da administração pública, do samba e da dança – Ana Dinis, Amon Barros, Fernanda Lima e Fábio Grigoletto – obrigada por me acolherem e partilharem tantos momentos bons.

À Fernanda Machado, amiga dos primeiros tempos em São Paulo e de todas as horas. Qualquer coisa que eu escreva estará sempre aquém de demonstrar o quão importante foi e sempre será poder conversar, rir, estudar e tudo o mais que nos une. Tenho a agradecer pela proximidade e por alguma (bem-vinda) loucura. Agradeço também ao Alexandre Galvão, que se tornou um amigo tão querido, pelo cuidado e pela porta sempre aberta.

À Renata Mendes, presente do DCP, agradeço por estar tão atenta. É bom saber que para qualquer pergunta, invariavelmente a resposta é “me chama que eu vou”.

Tenho ainda a agradecer ao Paulo Loyola por todos os cafés, conversas e apoio. Ao Sergio Simoni, que além de parceiro dentro do CEM e do DCP, se revelou um amigo à sério. À Yumi Kajiki, ao Bruno Saito, ao Uirá Melo e ao Luís Sereno, amigos recentes, mas queridos. À Fernanda Regina pela amizade e o apoio dentro e fora do DCP. Ao Thiago Godoi e à família por terem estado presentes e apoiado no começo desta tese. Ao Pedro Buck, pelo cuidado em alguns momentos chave. À Camilla Conde pelas conversas e os risos. À Ana Paula Lopes e à Débora Albiero por, cada uma à sua maneira, zelarem pelo meu bem-estar. Ao Rodrigo Cunha por tornar o final da tese mais leve e alegre. Ao Leonardo Menezes, cuja chegada (quase nos 45 do segundo tempo) se fez acompanhar de apoio e cuidado sem fim.

Outros, de fora de São Paulo, foram também importantes. À Marie Schmidt, à Marion Alves, à Simona Zimmermann e ao Reda Akdime agradeço por continuarem a ser a melhor coloc. Ao Patrick Cunha agradeço pelo apoio e a amizade. Ao Fabrício Chagas por todas as conversas e pelas palavras de incentivo. Ao António Leitão, à Sara Roque, ao Hugo Gomes, ao Pedro Ruivo e ao Alain Lantoine agradeço pelos cafés anuais, pelo carinho e por me receberem sempre como se ainda ontem nos tivéssemos visto.

À minha família agradeço por todo o apoio e carinho. Apesar da distância física, a casa permaneceu sempre no mesmo lugar. Ao meu avô Manel e à minha avó Mimi agradeço por me receberem e encarinharem a cada retorno. A natureza concluiu o seu trabalho antes que eu pudesse terminar esta tese, mas estou certa de que se teriam alegrado

por ela. À minha avó Luz agradeço por todas as histórias, cuidado e carinho que fazem com que ela seja um “abuncho” especial. Aos meus pais, Graça e José, agradeço por me darem força, por me ajudarem sempre e sem ressalvas, por me deixarem sonhar e me incentivarem a transformar esses sonhos em realidade. Obrigada pelo apoio, pelo amor e por percorrerem ao meu lado este caminho, apesar dos muitos (demasiados!) quilômetros que nos separam. À minha irmã, Teresa, por estar sempre presente e por ser, de fato, “a minha melhor amiga”. Sem vocês esta tese jamais teria visto luz e, por isso, ela é-vos dedicada.

RESUMO

OLIVEIRA, M. C. (2018). Ideias e Políticas Públicas. Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Este trabalho analisa a relação entre ideias e políticas públicas. Procuramos entender como ideias sobre transferências monetárias circulam e de que modo se traduzem e/ou afetam os programas/sistemas de transferência monetária em diferentes contextos. Para tanto, examinamos quatro programas de transferência monetária em três países distintos – o *Child Support Grant* da África do Sul, o Programa Bolsa Família do Brasil e o *Chile Solidario* e o *Ingreso Ético Familiar* do Chile. Argumentamos que é necessário combinar duas literaturas distintas – estudos de difusão e transferência e abordagens cognitivas – de modo a ter uma lente para analisar este fenômeno. A junção das literaturas permite-nos entender como ideias e políticas públicas viajam e se enraízam em diferentes lugares. O trabalho contribui, então, para compreender a circulação de ideias e o modo como estas se traduzem de diferentes formas consoante o contexto, originando políticas públicas com variações consideráveis. Além disso, para os três países estudados, analisamos o conteúdo das ideias, o que permite uma melhor compreensão dos debates sobre os programas e dos formatos adotados por cada um deles.

PALAVRAS-CHAVE

Ideias; políticas públicas; transferência monetária; África do Sul; Brasil; Chile.

ABSTRACT

OLIVEIRA, M. C. (2018). Ideas and Public Policy. Remarks from the analysis of cash transfers in South Africa, Brazil and Chile.

The present work examines the relation between ideas and public policy. We aim at understanding how ideas on cash transfers circulate and how they translate into/affect cash transfer programs in different contexts. In order to do so we investigate four programs/systems in three different countries – South Africa’s Child Support Grant; Brazil’s *Bolsa Família* and the both Chilean Chile Solidario and *Ingreso Ético Familiar*. We argue that it is necessary to combine two different bodies of literature – diffusion and transfer studies as well as cognitive approaches – in order to analyze this phenomenon. The interweaving of these two literatures allows us to understand how ideas and public policy travel and how they are rooted in different places. This work contributes to a better understanding of how ideas circulate and how they translate differently according to the context, originating public policy with substantial variation. Furthermore, for the three case studies, we analyze the content of ideas, allowing for a better comprehension of the debates surrounding the programs and of their design choices.

KEYWORDS

Ideas; public policy; cash transfers; South Africa; Brazil; Chile.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	13
LISTA DE FIGURAS	14
LISTA DE SIGLAS	15
INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1. IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	31
1.1. Abordagens cognitivas	31
1.2. Estudos da difusão e da transferência	41
CAPÍTULO 2. TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS.....	52
2.1. Tipos de transferência	52
2.1.1. Transferências monetária incondicional.....	59
2.1.2. Transferências monetárias condicionadas.....	60
2.1.3. Estratégias integradas de combate à pobreza	67
2.1.4. Renda Básica Universal	68
2.2. Circulação de ideias e disseminação de programas de transferência monetária	71
CAPÍTULO 3. ÁFRICA DO SUL.....	78
3.1. Breve histórico da pobreza e das políticas sociais.....	79
3.2. Elaboração e fase inicial do <i>Child Support Grant</i>	86
3.3. A evolução do <i>Child Support Grant</i> e os debates atuais	98
CAPÍTULO 4. BRASIL.....	107
4.1 Breve histórico da pobreza e das políticas sociais.....	108
4.2 Transferências monetárias condicionadas: experiências prévias.....	111
4.3 Elaboração do Programa Bolsa Família e desenho inicial.....	118
4.4 Evolução do Programa Bolsa Família.....	126

4.5. Mapeando a literatura sobre a influência das ideias no Programa Bolsa Família.....	133
CAPÍTULO 5. CHILE.....	136
5.1. Breve histórico da pobreza e das políticas sociais.....	136
5.2. Elaboração e implementação do Chile Solidario.....	142
5.3. O Chile Solidário.....	147
5.4. Do Chile Solidario ao Ingreso Ético Familiar.....	157
CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS A PARTIR DA ANÁLISE COMPARADA NA RELAÇÃO ENTRE IDEIAS E TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NA ÁFRICA DO SUL, NO BRASIL E NO CHILE	167
BIBLIOGRAFIA.....	180
ANEXO 01: LISTA DE ENTREVISTADAS/OS.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Lista de programas de CCT	67
Tabela 02 – Programas de transferência monetária sul-africanos	85
Tabela 03 – CCT federais em vigor antes da criação do PBF	118
Tabela 04-A – Req. mínimos a cumprir no âmbito do Chile Solidario: Documentação..	151
Tabela 04-B – Req. mínimos a cumprir no âmbito do Chile Solidario: Saúde	151
Tabela 04-C – Req. mínimos a cumprir no âmbito do Chile Solidario: Educação	152
Tabela 04-D – Req. mínimos a cumprir no âmbito do Chile Solidario: Din.Intrafam.....	152
Tabela 04-E – Req. mínimos a cumprir no âmbito do Chile Solidario: Habitação	153
Tabela 04-F – Req. mínimos a cumprir no âmbito do Chile Solidario: Trab. e Rend.....	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Componentes do Ingreso Ético Familiar.....	164
--	-----

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AFP – *Administradoras de Fondos de Pensión*

ANC – Congresso Nacional Africano

AUSAID – Agência de cooperação da Austrália

BA – Bolsa Alimentação

BC – Brasil Carinhoso

BE-DF – Bolsa Escola do Distrito Federal

BEE – *Black Economic Empowerment*

BDH – *Bono de Desarrollo Humano*

BLE – *Bono por Logro Escolar*

BIEN – *Basic Income Earth Network*

BIG – *Basic Income Grant*

BM – Banco Mundial

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BSEP – Benefício de Superação da Extrema Pobreza

BSM – Brasil em Miséria

BTM – *Bono al Trabajo de la Mujer*

BVVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

CA – Cartão Alimentação

CadBES – Cadastro Bolsa Escola

CadÚnico – Cadastro Único

CASEN – *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*

CCC- *Chile Crece Contigo*

CCT – Transferência Monetária Condicionada

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comunidade Econômica para a América Latina e o Caribe

CF-88 – Constituição Federal de 1988

ChS – *Sistema de Protección Social Chile Solidario*

CL – *Lund Committee for Child and Family Support*

CODELCO – *Corporación Nacional del Cobre de Chile*

ComT – Comitê Taylor

CONEVAL – *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*

COSATU – *Congress of South African Trade Unions*

CPS – Câmara de Política Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CS – Comunidade Solidária

CSG – *Child Support Grant*

CT for OVC – Cash Transfer for the Orphan and Vulnerable Children

DCC – *Dividendo Ciudadano del Cobre*

DF – Distrito Federal

DFID – *Department for International Development* do Reino Unido

DIPRES – Divisão do Orçamento do Ministério da Fazenda do Chile

DSD – *Department of Social Development*

EICP – Estratégia integrada de combate à pobreza

EII – *Estrategía de Intervención Integral*

EUA – Estados Unidos da América

FAC – Forças Armadas Chilenas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FOSIS – *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*

FPS – *Ficha de Protección Social*

FMI – Fundo Monetário Internacional

FR – *Fundación Rodelillo*

FSSAP – *Female Secondary School Assistance Programme*

FZ – Fome Zero

GAI – *Guaranteed Annual Income*

GEAR – *Growth, Employment and Redistribution*

GIZ – Agência de cooperação da Alemanha

GNU – Governo de Unidade Nacional

HdC – *Hogar de Cristo*

HIV/SIDA – Vírus da Imunodeficiência Humana / Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

HSNP – *Hunger Safety Net Programme* (Quênia)

IFI – Instituição Financeira Internacional

IFP – *Inkhata Freedom Party*

IEF – *Ingreso Ético Familiar*

IFPRI – *International Food Policy Research Institute*

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IPC-IG – *International Policy Centre for Inclusive Growth*

KL – *Keluarga Harapan*

LEAP – *Livelihood Empowerment Against Poverty*

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MAPS – Ministério da Assistência e Promoção Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MH – Ministério da Fazenda do Chile

MIDEPLAN – Ministério do Desenvolvimento e do Planejamento do Chile

MIDESO – Ministerio do Desenvolvimento Social do Chile

MSD – *Ministry of Social Development* da África do Sul

NAM-BIG *Coalition – Basic Income Grant Coalition Namibia*

NP – *National Party*

NSNP – *National School Nutrition Programme*

OAP – *Old Age Pension* (África do Sul)

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Obejtivos de Desenvolvimento Susentáveis

OI – Organizações Internacionais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PABDS - Programa África-Brasil de Desenvolvimento Social

PAL – *Programa Apoyo Laboral*

PAS – *Programa Apoyo Social*

PASIS – *Pensiones Asistenciales*

PBE – Programa Bolsa Escola

PBF – Programa Bolsa Família

PBS – *Pensión Básica Solidária*

PED – Países em desenvolvimento

PEM – *Programa de Empleo Mínimo*

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PGRMF- Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar

PIB – Produto Interno Bruto

PIL – *Plan de Inserción Laboral*

Plan AUGÉ – *Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas*

PNPM – *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat*

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POJH – *Programa de Ocupación para Jefes de Hogar*

POP – *Progresar-Oportunidades-Prospera*

PSA – Programa de Subsídio à Alimentação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro

PNSP – *Productive Safety Net Program*

PT – Partido dos Trabalhadores

PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

RB – Renda Básica Universal

RBC – Renda Básica de Cidadania

RDP – *Reconstruction and Development Programme*

RPS – *Red de Protección Social*

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SASSA – *South Africa Social Security Agency*

SEJ – *Subsídio al Empleo Jóven*

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SMG – *State Maintenance Grant*

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SIPS – *Sistema Integral de Protección Social*

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUF – *Subsídio Único Familiar*

UA- União Africana

UCT Transferência monetária Incondicional ou transferência pura

UIF – *Unidad de Intervención Familiar*

UnB – Universidade de Brasília

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNRISD – Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

USAID – *United States Agency for International Development* (Estados Unidos)

WHO – Organização Mundial da Saúde

4P – *Pantawid Pamilyang Philipino Programa*

INTRODUÇÃO

Existe uma preocupação crescente em entender o processo de difusão de políticas públicas. Paralelamente, a relevância das ideias tem sido cada vez mais reconhecida pelos estudos de políticas públicas. Entretanto, o diálogo entre estas duas literaturas é escasso, o que faz com que se estude o caminho que as ideias percorrem separadamente do momento em que elas chegam a um novo lugar e se transformam em política pública. Esta tese aborda a relação entre ideias e políticas públicas, procurando demonstrar as vantagens em combinar as duas literaturas de modo a constituir uma lente de análise mais poderosa.

Mais concretamente, este trabalho examina a relação entre ideias e políticas de transferência monetária. Para tanto, discute-se a circulação destas ideias e são analisados diferentes tipos de programas de transferência monetária em três contextos distintos – África do Sul, Brasil e Chile. Por transferência monetária entendemos a entrega de dinheiro a famílias ou indivíduos. No Capítulo 2 apresentamos mais detalhes sobre este tipo de intervenções, que podem assumir formatos múltiplos em função do público a que se dirigem, dos objetivos que visam cumprir, dos recursos disponíveis, entre outros fatores que influenciam seu o desenho e a sua implementação. Neste trabalho examinamos as transferências focalizadas, que são “... *tax-financed transfers to individuals and households aimed at addressing poverty, described as programmes because the actual transfers are often part of a set of interventions grounded in a particular understanding of poverty*” (Barrientos, 2013A: 5).

Existem múltiplas definições de pobreza e ao longo do tempo temos assistido a uma evolução do conceito. Inicialmente, a pobreza está associada a questões estritamente monetárias, ou seja, ser pobre significa a ausência ou a insuficiência de renda. O fim da década de 70 traz novidades, dado que se passa a pensar pobreza como incapacidade de responder a necessidades básicas, que vão além da renda, passando por temas como habitação, acesso à água potável e ao saneamento, cuidados de saúde e outros (Crespo e Gurovitz, 2002). Além disso, surge um novo tópico de debate: a oposição entre a pobreza relativa e a pobreza entendida em termos absolutos. A pobreza relativa define-se por meio da comparação da situação em que se encontram diferentes indivíduos (Lister, 1998; Crespo e Gurovitz, 2002). Já no fim dos anos 80 e começo da década de 90, os trabalhos de Amartya Sen e o Relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD) lançam as bases para que uma nova visão de pobreza se instale progressivamente. Esta passa a ser entendida como um fenômeno multidimensional, isto é, não só em termos monetários, mas também como limitação no que diz respeito a escolhas e a oportunidades. Nas palavras de Sen (2010), “a eliminação de privações de liberdades substanciais (...) é constitutiva do desenvolvimento”, pelo que combater a pobreza passa por permitir que cada indivíduo possa exercer as suas escolhas de modo a viver de acordo com os padrões que ele mesmo define como aceitáveis. As barreiras ao livre exercício da escolha podem ser monetárias, o que está em linha com as definições anteriores de pobreza. Mas a pobreza, na visão de Sen, também se explica por outros fatores, como a falta de acesso a serviços de educação e/ou saúde, desigualdades intrafamiliares e entre grupos, e outros.

A década de 80 é marcada pela crise financeira e pela implementação de programas de austeridade em diferentes países, conduzindo a um aumento do contingente de pobres. A partir dos anos 90, o combate à pobreza e a diminuição da vulnerabilidade tornam-se temas de destaque na agenda internacional e nas agendas de distintos países em desenvolvimento (PED). Como já referido, nesta década surgem também novos entendimentos do que é a pobreza. Lutar contra a pobreza começa a configurar-se como um imperativo, tornando-se necessário encontrar instrumentos para o fazer. Em decorrência das alterações no modo de compreender pobreza e vulnerabilidade, e também devido aos indicadores que apontam para o acirramento dessas condições, ideias sobre transferência monetária ganham fôlego não só nos PED, mas também entre agências de cooperação (nomeadamente o *Department for International Development* britânico [DFID] e as agências de cooperação da Alemanha [GIZ] e da Austrália [AUSAID]), organizações internacionais (OI) e instituições financeiras internacionais (IFI), como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A opção pelo estudo da transferência monetária relaciona-se com o fato de haver uma difusão rápida e massiva de ideias a seu respeito e pelo surgimento de políticas públicas deste tipo em diversos países em desenvolvimento. A disseminação de uma nova visão da assistência social e de ideias associadas a transferência monetária nos países em desenvolvimento conduz a que programas deste tipo sejam colocados em prática em quase todos os países da América Latina e em grande parte dos países do Caribe, num número significativo de países da África Subsaariana e, em menor escala, no Sudeste Asiático. Programas de transferência monetária não são uma novidade. O que é inovador, no entanto, é o local onde eles são aplicados – nos PED. Deste modo, é possível identificar

uma alteração no paradigma da assistência social, que deixa de ser entendida como uma prerrogativa de países que já atingiram um nível mais elevado de desenvolvimento econômico e social, e passa a ser vista como um meio para chegar a esses níveis de desenvolvimento (Barrientos, 2013A, Hanlon, *et al.*, 2010). Deste modo, observamos uma ruptura com a ideia prévia de superação da pobreza por meio do crescimento econômico. Outra novidade é a importância atribuída à acumulação de diferentes capitais, humano e físico (Barrientos, 2013A), e, por conseguinte, à associação de condicionalidades aos programas, e o desenvolvimento de certos tipos de atividades complementares.

No decorrer dos últimos anos, os programas de transferência monetária ganham protagonismo. Os debates em torno deste instrumento de combate à pobreza perpassam várias esferas. Academia, imprensa, OI, governos nacionais ou locais e organizações da sociedade civil (OSC) são alguns dos atores que têm demonstrado um crescente interesse pelo tema. A centralidade da questão é confirmada pela avultada produção acadêmica sobre o assunto – “transferência monetária” corresponde a mais de cem mil entradas no JSTOR. Igualmente importante é a produção sobre a temática por consultores de OI e de instituições financeiras internacionais (IFI) – existem mais de duzentos mil resultados disponíveis para o termo “transferência monetária” ao utilizar os mecanismos de busca do Banco Mundial (BM). A imprensa também se envolve com a questão, sendo possível encontrar diariamente notícias sobre os mais diversos programas. Mas mais do que olhar para cada programa individualmente, o fenômeno de replicação destas iniciativas ao redor do mundo também tem suscitado a atenção tanto da academia, onde existem múltiplos estudos sobre o assunto (Osorio, 2015, 2014; Osorio *et al.*, 2018; Sugiyama, 2011; Faria, 2012; Heimo, 2014; Leite *et al.*, 2013; Peña, 2014; Stachowski, 2011; Howlett *et al.*, 2018; Foli *et al.*, 2017; Peck e Theodore, 2015), quanto dos meios de comunicação.

O presente trabalho vem juntar-se aos esforços de compreensão deste fenômeno de disseminação de iniciativas de transferência monetária. Assim sendo, a pergunta de partida que orienta este trabalho é a seguinte: De que modo ideias sobre transferências monetárias circulam e como se traduzem e/ou afetam os programas de transferência monetária em diferentes contextos?

Como mencionado, o volume de literatura disponível sobre transferência monetária é bastante vasto, havendo já trabalhos dedicados à análise das ideias por detrás da formulação de alguns programas (Tomazini, 2013, 2010; Silva, 2010; Seekings, 2015; Monteiro, 2011; Leite *et al.*, 2013; Cotta, 2009; Franzoni e Voorend, 2011; Heimo, 2014;

Leite e Peres, 2013) e dedicados ao estudo da difusão dos mesmos (Peck e Theodore, 2015, Faria, 2012; Heimo, 2014; Leite *et al.*, 2013; Osorio, 2015, 2014; Peña, 2014; Sugiyama, 2011; Howlett *et al.*, 2018; Stachowski, 2011; Foli *et al.*, 2017, Osorio *et al.*, no prelo). Apesar de constituírem avanços importantes, estes trabalhos esbarram em alguns limites. Por seu lado, parte destes trabalhos tende a analisar a formulação dos programas, prestando pouca atenção a fenômenos mais amplos de difusão. Isto é, ainda que estes trabalhos reconheçam a influência de outras experiências, bem como a participação de atores externos no desenho dos programas, não existe uma preocupação em entender os mecanismos pelos quais o processo de difusão ocorre. Por outro lado, os trabalhos que analisam o processo de difusão de programas de transferência monetária centram-se na viagem das ideias e dos instrumentos, prestando pouca atenção a partir do momento em que as ideias transpõem a entrada num novo contexto. Isoladamente estes dois corpos de produção permitem-nos entender partes do processo, mas não nos possibilitam olhá-lo enquanto um todo.

Este trabalho visa responder à lacuna identificada, isto é, procura combinar uma análise dos processos de difusão das transferências monetárias com o exame dos processos de formulação e implementação dos programas. Dito de outro modo, este trabalho procura analisar de modo combinado o processo de viagem das ideias sobre transferência monetária, ou seja, a difusão destas, e a entrada e ancoragem das mesmas a em distintos contextos, isto é, o modo como elas entram na agenda e se constituem enquanto política pública.

Para tanto, argumentamos que é necessário mobilizar os estudos da difusão e transferência de políticas públicas e a produção sobre abordagens cognitivas de políticas públicas. Ideias são “*causal and normative beliefs held by social and political actors*” (Béland e Mahon, 2016). A sua importância para as políticas públicas é desde há muito reconhecida, tendo surgido cada vez mais estudos sobre o tema. As propostas de análise de políticas públicas que atribuem centralidade às ideias são conhecidas como abordagens cognitivas. Como veremos no Capítulo 1, este tipo de abordagem tende a tratar das ideias no momento de entrada na agenda e da formulação da política pública (Kingdon, 1984; Muller, 2011), havendo também trabalhos que examinam a relação entre ideias e mudanças nas políticas públicas (True *et al.*, 2007; Sabatier e Weible, 2007; Hall, 1993).

Deparamo-nos aqui com um duplo limite para a nossa análise. O primeiro é de ordem temporal. As políticas públicas não se limitam à entrada na agenda e formulação, pelo que há que considerar a influência das ideias não apenas nestes dois momentos, mas

também em outras etapas. Ideias são igualmente importantes no momento de implementação da política pública e de adequações que possam eventualmente ocorrer, pelo que é essencial analisar os programas em todas as suas fases. Este trabalho parte do princípio que ideias importam em todos os momentos e que processos de difusão ocorrem também em todas as etapas da política pública, pelo que se propõe analisar o panorama geral e também cada um dos três casos de modo mais detalhado por um período de tempo largo, que vai desde o período que antecede a entrada da questão na agenda até o momento atual.

O segundo ponto prende-se com a inexistência de unidades isoladas. Dado que não estamos diante de sistemas fechados, é improvável conseguir analisar a entrada na agenda e os processos decisórios sem considerar influências externas. Estas exercem influência variável e combinam-se com ideias presentes no contexto nacional, o que torna o desenho e a implementação de cada política pública diferente de lugar para lugar. Assim, propostas vindas do campo de estudos da difusão e da transferência de políticas públicas revelam-se bastante úteis, pois permitem explicar a circulação internacional de ideias e modelos de políticas públicas. Esta literatura compreende um conjunto de propostas que pretende analisar o modo como ideias, modelos e políticas públicas circulam de um contexto para outro(s). Com efeito, entende-se por difusão “*a process through which policy choices in one country affect those made in a second country*” (Marsh e Sharman, 2010: 33), enquanto a transferência é definida como

[a] process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (present or past) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system (Dolowitz e Marsh, 2000: 5).

Se os estudos de difusão e da transferência permitem analisar a circulação das ideias e de elementos de política pública, o estudo da sua adequação a contextos específicos implica a mobilização da literatura sobre abordagens cognitivas de políticas públicas. Este segundo corpo de literatura permite-nos compreender de que modo as ideias que circulam internacionalmente se traduzem no plano local, na medida em que nos fornece instrumentos para analisar quais os fatores que moldam as ideias e os atores envolvidos no processo de transformação destas em elementos concretos da política pública. Aliar as lentes dos estudos da difusão/transferência às abordagens cognitivas permite-nos entender os caminhos percorridos pelas ideias e o modo como elas se instalam em distintos contextos, ou seja, permite-nos compreender como ideias circulam internacionalmente e o modo como elas se relacionam com políticas públicas, não só no

momento de formação de agenda e formulação, mas também ao longo do tempo. Desse modo, este estudo deverá contribuir para o melhor entendimento de como se dá a circulação de ideias, bem como entender como e por quê essas ideias se traduzem de diferentes modos em diferentes contextos, podendo estar na origem de políticas públicas com variações.

Outra contribuição deste trabalho é a análise do conteúdo das ideias ligadas aos programas de transferência monetária nos três casos estudados, o que permite uma melhor compreensão dos debates sobre os programas e os formatos adotados. A transferência monetária constitui uma macro-ideia que se interliga com uma série de outras ideias que se encontram sob esse “guarda-chuva”, como ideias sobre o público-alvo da transferência, os objetivos a que esta deve responder e outras. A análise dos estudos de caso passa por examinar o conteúdo destes “desdobramentos” da macro-ideia de transferência monetária e o modo como eles se relacionam com o desenho e a implementação da política pública.

Metodologia e seleção dos estudos de caso

Para permitir um estudo mais aprofundado sobre a relação entre ideias e políticas públicas, escolhemos realizar três estudos de caso. Optamos por seguir a tipologia de programas de transferência focalizada proposta por Barrientos e que tem sido desenvolvida ao longo dos vários trabalhos elaborados pelo autor (2013A, 2011). Os três casos a serem analisados foram escolhidos de forma a corresponderem a cada um dos ideais-tipo propostos por Barrientos – transferência pura, transferência condicionada e estratégia integrada de combate à pobreza. Mais ainda, cada um dos casos é considerado *best-practice* por IFI e é visto como modelo, tendo sido replicado em outros contextos. Ressalta-se, no entanto, que apesar de examinar mais detalhadamente estes três países, este trabalho procura incluir informações sobre outros casos sempre que possível, de modo a poder construir um panorama o mais amplo possível e, assim, responder à pergunta que guia o estudo.

O caso do programa *Child Support Grant* (CSG) sul-africano corresponde às transferências puras ou incondicionadas (UCT), geralmente orientadas pela visão de pobreza como ausência de renda (Barrientos, 2013A), e que consistem em “*transfers in cash targeted specifically at households in poverty and also categorical transfers*

targeted at groups considered particularly vulnerable” (Barrientos, 2013A: 108). O CSG é um programa que transfere de modo incondicional um benefício monetário para crianças em situação de pobreza. Implementado em 1997, o programa tem crescido de modo substancial, atingindo hoje cerca de 12 milhões de crianças (entrevista 11) e constituindo o principal programa de assistência social sul-africano.

O segundo tipo de programa é a transferência monetária condicionada (CCT), que associa à transferência de dinheiro intervenções com vistas a facilitar a acumulação de capitais físico, financeiro ou humano e baseia-se na concepção de pobreza como deficiência não só de renda, mas também de capitais (Barrientos, 2013A). Os CCT podem ser divididos em dois tipos: os que estão ligados à acumulação de capitais físicos e/ou produtivos e os que estão associados ao desenvolvimento de capital humano. Encontramos na Etiópia um exemplo do primeiro tipo de programa, o *Productive Safety Net Program* (PSNP), que se caracteriza por transferir dinheiro e bens alimentares para famílias afetadas pela insegurança alimentar crônica e que tem por objetivo permitir que estas famílias tenham uma fonte de renda e de alimentação no plano imediato, ao mesmo tempo que evita a perda de ativos para enfrentar a condição em que se encontram e incentiva o desenvolvimento de investimentos produtivos (WFP, 2012; Garcia e Moore, 2012).

Entretanto, optamos por analisar aqui um caso do segundo subtipo de CCT, ou seja, os que se relacionam com investimentos em desenvolvimento de capital humano. Os CCT deste tipo costumam partilhar as seguintes características: (1) a transferência é feita em dinheiro e preferencialmente para a mulher; (2) as condicionalidades são aplicadas nas áreas da educação e da saúde; (3) existe um mecanismo de focalização (Leite *et al.*, 2013; Heimo, 2014). O Programa Bolsa Família (PBF) do Brasil, um dos nossos objetos de estudo, constitui um bom exemplo de CCT com ênfase na construção de capital humano. O programa mexicano, nas suas diferentes versões *Progreso-Oportunidades-Prospera* (POP), é considerado também *best-practice* e tem atraído bastante atenção, podendo por isso ser estudado paralelamente ao PBF. A não inclusão deste caso relaciona-se com limites de espaço e com a indisponibilidade para realizar o trabalho de campo necessário à análise de um quarto caso. No entanto, reconhece-se que este programa é de extrema importância e, por isso, exemplos a seu respeito serão mobilizados com frequência.

O PBF é implementado no Brasil desde 2003 e visa garantir o acesso à renda no plano imediato, ao mesmo tempo que incentiva o desenvolvimento de capital humano, por meio das condicionalidades em saúde e educação, que têm por objetivo fomentar o acesso da população a esses serviços. O PBF tem dois grupos-alvo, aos quais correspondem objetivos e medidas distintos. O primeiro grupo é o das famílias extremamente pobres, para as quais se efetua uma transferência monetária sem qualquer condicionalidade. O segundo grupo é o das famílias em situação de pobreza e que têm na sua composição crianças e/ou adolescentes. À complementação da renda destas famílias soma-se o objetivo de desenvolvimento de capital humano, pelo que se condiciona a transferência monetária ao cumprimento de condicionalidades na área de educação e de saúde. Com o avançar do tempo, o PBF tem integrado um número crescente de benefícios e tem-se articulado com outras iniciativas, refletindo maturidade e mudanças na agenda. Atingindo cerca de 14 milhões de famílias, ou seja, quase 50 milhões de pessoas, trata-se do maior CCT do mundo.

Por último, recorremos ao *Chile Solidario* (ChS) e ao *Ingreso Ético Familiar* (IEF), ambos implementados no Chile, para ilustrar o caso das estratégias integradas de combate à pobreza (EICP). Estes têm por detrás a ideia de pobreza como fenómeno multidimensional (Barrientos, 2013A) e são definidos como “*social assistance combining a range of interventions focused on the poorest*” (Barrientos, 2013A: 108). Note-se que neste trabalho seguimos a ideia de Barrientos (2013A) de que este programa seria ligeiramente distinto de outras iniciativas na América Latina, mas assinalamos aqui que alguns autores (Osorio, 2015, 2014) e instituições, nomeadamente a Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), consideram que este programa é um CCT, na medida em que para receber o benefício os beneficiários comprometem-se a cumprir uma série de requisitos, além de isto permitir comparar a experiência chilena às demais iniciativas da região latino-americana (entrevistas 31 e 35).

A comparação entre estes programas permite-nos entender que a ideia “guarda-chuva” de transferência monetária abarca vários tipos de iniciativa. Além disso, a análise dos estudos de caso mostra que as ideias são importantes em distintos momentos da vida dos programas e que há uma relação entre o que ocorre dentro de cada unidade e as ideias que circulam em espaços mais amplos, o que coloca em evidência a necessidade de combinar as abordagens cognitivas com os estudos da difusão, de modo a ter uma visão mais completa do processo.

Este estudo baseia-se em informações recolhidas por meio de revisão bibliográfica, análise de documentos oficiais e informações provenientes de entrevistas realizadas com indivíduos-chave (acadêmicos, burocratas, técnicos de organizações internacionais, representantes da sociedade civil e outros) nos três países analisados. O conjunto deste material foi recolhido em pesquisas de campo presenciais realizadas nos três países entre 2015 e 2017. O campo na África do Sul realizou-se nos meses de março e abril de 2016, com entrevistas conduzidas em Joanesburgo, Pretoria e na Cidade do Cabo. Entrevistas adicionais foram conduzidas via *Skype* no mês seguinte. O campo no Chile foi conduzido em duas etapas. A primeira decorreu em Santiago e Concepción nos meses de outubro e novembro de 2016. A segunda visita limitou-se a Santiago e teve lugar em abril de 2017. As entrevistas relativas ao Brasil aconteceram de modo mais espaçado, entre outubro de 2015 e outubro de 2017, em Brasília, em São Paulo, em Campinas e no Rio de Janeiro. Alguns indivíduos foram contatados via telefone ou *Skype*. Entrevistas adicionais foram feitas no Reino Unido entre janeiro e março de 2017. De modo a proteger as fontes, as entrevistas encontram-se codificadas, mas algumas informações sobre estas podem ser encontradas na “lista de entrevistados”, no final da tese. A estratégia seguida passou pela elaboração de um roteiro adequado ao perfil de cada um dos entrevistados e à informação específica que se pretendia recolher por meio do contato com cada um deles. As informações recolhidas por meio das entrevistas contribuíram para a melhor compreensão dos debates em torno das transferências monetárias nos três países estudados, permitindo entender melhor as ideias que foram circulando ao longo do tempo, o modo como foram sendo apropriadas e a influência que têm na forma que os programas vão tomando. Trechos destas entrevistas são usados ao longo do texto para apoiar os argumentos aqui defendidos.

Estrutura da tese

Além da presente introdução e das considerações finais, este trabalho conta com cinco capítulos.

O primeiro capítulo é dedicado à revisão da literatura sobre abordagens cognitivas em políticas públicas e também à revisão da produção sobre difusão e transferência de políticas públicas. O objetivo deste capítulo é mapear os avanços em ambas as áreas e

mostrar suas contribuições e limites, apontando para as vantagens de combinar ambas de modo a potencializar a análise.

O segundo capítulo introduz o tema das transferências monetárias. Traça-se, de forma breve, o histórico destas iniciativas nos países em desenvolvimento, mostrando quais são os principais debates em torno deste tipo de intervenção e quais os formatos que elas podem assumir. Debate-se também a circulação de ideias e de modelos de transferência monetária. Evidências provenientes de distintos contextos são mobilizadas para ilustrar os pontos tratados.

Os três capítulos que se seguem são dedicados a cada um dos estudos de caso. Assim, no terceiro capítulo, a análise debruça-se sobre caso sul-africano. Após uma breve contextualização da pobreza e apresentação das bolsas em vigor no país, partimos para a discussão do CSG, analisando as ideias que a ele se relacionam desde os momentos que antecedem a sua formulação até ao presente.

O capítulo quatro é dedicado ao estudo de caso sobre o Brasil e segue uma estrutura próxima ao anterior. Deste modo, o capítulo inicia-se com uma breve apresentação do histórico da pobreza e das políticas sociais brasileiras. Segue-se uma análise das iniciativas de CCT a nível local e também dos programas desenvolvidos pelo governo federal e que antecedem o PBF. Em seguida discute-se a formulação do PBF, a sua evolução ao longo do tempo e os desafios que encontra atualmente. Na última parte do capítulo discute-se o que já foi produzido a respeito do processo de formulação do PBF.

O quinto capítulo contém o estudo de caso do Chile e tem uma estrutura similar à dos dois capítulos precedentes. Após contextualizar a pobreza e apresentar de forma breve o histórico das políticas sociais chilenas, dedicamo-nos à análise das duas iniciativas que nos servem para ilustrar as estratégias integradas de combate à pobreza, o ChS e o IEF, prestando particular atenção às ideias que são mobilizadas.

Nas considerações finais, analisamos a relação entre ideias e políticas públicas à luz dos estudos de caso. Mostramos a necessidade de se combinar os estudos de difusão e transferência de políticas públicas com as abordagens cognitivas para a melhor compreensão do fenómeno.

CAPÍTULO 1 – IDEIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo tem a finalidade de apresentar e discutir a produção sobre abordagens cognitivas na área de políticas públicas, bem como os avanços nos estudos da difusão e transferência de ideias e políticas públicas. Ainda que estes campos destaquem a importância das ideias para a elaboração de políticas públicas, o diálogo entre eles é escasso. Argumentamos que a articulação desses referenciais potencializa os ganhos analíticos dos casos abordados nessa tese.

1.1) Abordagens cognitivas

A par de olhar para as “viagens”, é imperativo examinar também as “chegadas”. Ou seja, é fundamental entender o modo como ideias conduzem à formulação de novas políticas públicas ou trazem mudanças para as políticas já existentes. Existe já um corpo de trabalhos sobre o tema – as abordagens cognitivas de políticas públicas.

Os anos 90 trazem uma nova forma de analisar as políticas públicas na qual o papel das ideias é central (Béland e Mahon, 2016; Béland, 2009; Campbell, 2002; Faria, 2003). Para Béland (2009) as ideias relacionam-se com as políticas públicas de três modos. Vários atores, como especialistas e os meios de comunicação auxiliam o governo na definição dos problemas e das escolhas políticas que lhes estão associadas, o que faz com que os governos sejam confrontados com novas ideias de modo constante. Ao analisar as diferentes possibilidades de ação, o governo entra ou não em contato com certa ideia dependendo das suas predisposições ideológicas, assim como das dos especialistas consultados. Por último, o autor afirma que as ideias constituem “armas políticas”, sendo mobilizadas para justificar um determinado modo de ação. Jacobsen (1995: 288) reforça este último ponto ao afirmar que as ideias não são “inocentes”, uma vez que elas estão ligadas aos interesses dos grupos que a elas se associam.

As teorias da análise de políticas públicas que destacam o papel das ideias são chamadas de abordagens cognitivas ou normativas (Surel, 1998). O tema tem atraído cada vez mais interesse, havendo múltiplas abordagens, que não necessariamente dialogam entre si. O crescente interesse também se verifica no Brasil, onde há 15 anos Faria (2003) chamava a atenção para o fato de este tipo de abordagens ser ignorada pelos acadêmicos brasileiros que investigavam políticas públicas, mas atualmente é possível identificar

alguns avanços no campo, como demonstrado pelo aumento do número de publicações sobre o assunto (a título de exemplo: Lukic e Tomazini, 2013, Grisa, 2012).

Mas em que consiste uma ideia? Tannenwald (2005: 15) define ideias como “*mental constructs held by individuals, «sets of distinctive beliefs, principles and attitudes» that provide broad orientations for behavior and policy*”. Já para Béland e Mahon (2016: 43), ideias são “*causal and normative beliefs held by social and political actors*”. Grisa (2012: 21) entende ideias “em uma acepção ampla, abarcando um conjunto de representações, quadros de análise e esquemas de interpretação que fazem sentido a partir da «encarnação» em comunidades de atores sociais específicos”. Ideias, crenças, paradigmas, e outros conceitos aparecem com frequência como sinônimos.

Enretanto, é possível distinguir entre diferentes tipos de ideias. Campbell (2002) identifica cinco tipos: as ideias programáticas, os paradigmas cognitivos, as estruturas normativas, os frames (enquadramentos), e a *world culture*. Os paradigmas cognitivos são visões gerais do mundo e de como ele funciona (Campbell, 2002). Já as ideias programáticas são “*(...) precise causal (i.e. cognitive) ideas that facilitate policy making among elites by specifying how to solve particular problems*” (Campbell, 2002:28). O mesmo autor avança que quanto mais claras forem as ideias programáticas, isto é, quanto mais elas se assemelharem a um mapa que guia o caminho, maior é a possibilidade de adesão às mesmas. Os efeitos destes distintos tipos de ideias nas políticas públicas são diferentes.

In contrast to cognitive paradigms which provide an overarching understanding of how the world works and, in turn, how political institutions and policy ought to be organized in order to achieve broad policy goals, programmatic ideas are more precise guidelines about how already-existing institutions and instruments should be used in specific situations according to the principles of well-established paradigms (Campbell, 2002:28).

Também Tannenwald (2005) menciona a existência de vários tipos de ideias, que variam desde visões de mundo, ideologia, a crenças causa-efeito, a prescrições relativas a políticas públicas. Para este estudo interessa-nos particularmente a definição de crenças causa-efeito e a de prescrições relativas a políticas públicas, bem próxima da noção de ideia programática de Campbell (2002). A respeito das crenças causa-efeito, Tannenwald (2005: 16) afirma o seguinte:

causal beliefs are beliefs about cause-effect, or means-end, relationships. They are cognitive understandings of the world and provide guidelines or strategies for individuals on how to achieve their objectives. These beliefs derive authority from the

fact that they are espoused by epistemic communities or by other relevant elites such as political and military leaders or professional, scientific, academic, and economic experts.

Já por prescrições relativas a políticas públicas, a autora entende o seguinte:

policy prescriptions are the specific programmatic ideas that derive from causal or principled beliefs or from ideologies. They are precise causal ideas that facilitate policymaking by specifying how to solve particular policy problems. They are at the center of policy debates and are associated with specific strategies of action and policy programs. Presumably, different ideas will lead to different policy prescriptions (Tannenwald, 2005: 16).

Mehta (2011), por seu turno, menciona a existência de, pelo menos, três tipos de ideias, que identifica usando critérios distintos dos anteriores. As soluções (*policy solutions*) são ideias que aparecem quando o problema e os objetivos já estão dados. O segundo tipo de ideia é a própria definição do problema (*problem definition*), que vai condicionar as soluções a serem apresentadas para sua possível resolução futura. Por último, as ideias do tipo *Zeitgeist* ou filosofia, são mais abrangentes e compostas por um conjunto de vários pressupostos, além de serem geralmente aceitas, num determinado período, por um grupo amplo de indivíduos.

É importante ter em mente que as ideias não acontecem no vácuo, sendo por isso necessário considerar o contexto em que elas se inserem, bem como a sua relação com outros elementos (Béland e Mahon, 2016). Além disso, e como ressaltado nas definições acima apresentadas, elas não existem sozinhas, precisam de algo que lhes dê “corpo”, precisam de estar associadas a indivíduos/atores. Nas palavras de Tannenwald (2005: 13): “*by themselves, ideas lack mechanisms and need to be connected to political processes, organizations, and institutions both internally and domestically*”.

Como mencionado, as ideias aparecem de modo central nas propostas de diferentes autores. Uma dessas abordagens é o modelo de múltiplos fluxos, avançado por Kingdon (1984), e que permite analisar a entrada de uma questão na agenda política. De acordo com o autor, podem ocorrer mudanças na agenda quando se abrem janelas de oportunidade. A abertura dessas janelas de oportunidade dá-se quando há uma convergência dos três fluxos: o dos problemas, o das soluções e o da política. O tempo é um fator importante na abertura dessas janelas: há momentos que são mais propensos ao encontro dos três fluxos do que outros, como é o caso da chegada ao poder de um novo governo. Capella (2006) afirma que as ideias são um elemento-chave na teoria de Kingdon. Elas estão intimamente ligadas ao fluxo de soluções ou alternativas –

comunidades de políticas públicas, que são grupos com certo grau de especialização numa temática, geram ideias, que não estão necessariamente associadas a um problema particular, ou seja, que flutuam no “caldo primitivo” (Kingdon, 1984). A existência de uma ideia não significa tampouco que ela vá ser garantidamente utilizada: ideias podem ser mobilizadas a qualquer momento, podem ser parcialmente alteradas ou podem ser substituídas.

Uma nota breve acerca do conceito de comunidade de políticas públicas. Estas são: “[p]olicy communities are composed of specialists in a given policy area (...) scattered both through and outside of government” (Kingdon, 1984: 123), definição considerada altamente imprecisa, de acordo com (Herweg, 2013). De modo a clarificar a noção de comunidade de políticas públicas, a autora propõe a seguinte definição:

A policy community is mainly a loose connection of civil servants, interest groups, academics, researchers, and consultants (the so-called hidden participants), who engage in working out alternatives to policy problems of a specific policy field (Herweg, 2013: 8).

No nosso entender, a noção de comunidade de políticas públicas é bastante ampla e pode englobar os conceitos de comunidade epistêmica e de *instrument constituency* discutidos mais acima. Sugerimos que a desagregação da comunidade de políticas públicas nestes dois subgrupos é oportuna para os estudos de ideias, uma vez que nos permite identificar ideias relacionadas a problemas e ideias que se constroem como soluções.

Vejamos, pois, o que se entende por comunidades epistêmicas. Haas (1992: 3) define-as como “a network of professional with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area”. De acordo com o autor, estamos perante uma comunidade epistêmica quando o grupo de profissionais partilha: (1) normas e crenças que servem para aglutinar os diferentes membros do grupo; (2) os mesmos mecanismos causais; (3) noções de validação; e (4) a mesma visão relativamente à política e as mesmas práticas (Haas, 1992). Estes grupos são relativamente homogêneos (Haas, 1992). As comunidades epistêmicas têm conquistado espaço nos últimos tempos (embora haja variações significativas na sua capacidade de influência em função das estruturas) e são particularmente importantes em temas caracterizados por alto grau de incerteza (Haas, 1992). Elas funcionam como canais de circulação de ideias e de informação acerca de uma determinada matéria e podem conseguir influenciar a condução das políticas

públicas ao prover aos governos informações e conselhos sobre o tema com o qual se relacionam (Haas, 1992).

Cravinho (2006) aponta a definição de Haas como sendo muito restrita e sugere que as comunidades epistêmicas sejam vistas como “comunidades unidas por crenças relativas ao comportamento de indivíduos e grupos em sociedade” (Cravinho, 2006: 252). Cravinho afirma que a definição de comunidades epistêmicas de Haas é limitada porque “(...) reduz a comunidade epistêmica às ideias partilhadas por um grupo de cientistas ou técnicos...”. Esta afirmação vai ao encontro da crítica feita por Cross (2012) a uma grande parte trabalhos – empíricos ou teóricos - que usa o conceito de comunidade epistêmica a partir do proposto por Haas (1992). Segundo a autora, a maioria dos estudos parte de uma má apropriação do termo, dado que se atribui às comunidades epistêmicas um carácter muito mais restrito do que o proposto por Haas (1992), que em momento algum limita a composição destas a especialistas ou académicos sobre determinado assunto.

Campbell (2002) afirma que as comunidades epistêmicas são responsáveis pela criação de novas ideias e pela sua difusão a nível internacional. Já as redes, de acordo com Campbell (2002) seriam responsáveis pela disseminação de normas. Tanto a noção de comunidades epistêmicas, quanto a de redes, são apropriadas pela literatura que se preocupa com a circulação de ideias a nível internacional e a existência de convergência, sendo o pertencimento a comunidades epistêmicas ou a redes apontada com frequência como explicação para a introdução a nível nacional de ideias e/ou políticas públicas já em vigor noutros contextos (Osorio, 2014, 2015). Contudo, e como demonstrado por Löblová (2017) no seu estudo sobre a capacidade de influência das comunidades epistêmicas na Polónia e na República Checa, há que ser cauteloso ao assumir que a simples existência destas se traduz automaticamente na introdução de inovações ou na alteração das políticas públicas de acordo com os critérios por elas estabelecidos, uma vez que a influência destas pode ser interrompida a qualquer momento por fatores diversos, como mudança de governo, alterações nas prioridades, e outros. É, portanto, necessário analisar as condições locais específicas.

Por seu turno, as *instrument constituencies* são redes cujo objetivo é a promoção de uma solução, sendo compostas por distintos tipos de atores, entre eles por organizações internacionais, como o Banco Mundial. Trata-se de redes de atores que se unem ao redor de um determinado instrumento e por causa dele (Simons e Voß, 2018: 20). De acordo

com Howlett *et al.* (2018), que utilizam o conceito para explicar a passagem de programas de transferência monetária da América Latina para as Filipinas, as *instrument constituencies* promovem um determinado instrumento construindo histórias ao seu redor e produzindo informação sobre a sua aplicabilidade.

Instrumentos são definidos do seguinte modo por Lascoumes e Le Galès (2007:4):

a public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of instrumentation, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.

As *instrument constituencies* são constituídas por atores

from across the worlds of academia, policy consulting, public policy and administration, business, and civil society. Connections between these practices evolve from interactions in articulating, developing, disseminating, and implementing a particular policy instrument (Voß e Simons, 2014:16).

Chamamos a atenção para a semelhança entre o conceito de *instrument constituencies* e o de *comunidades epistêmicas*: ambos são grupos de atores que se unem em torno de uma agenda ou solução, respectivamente, e procuram criar espaços para que aquilo que defendem impere. Havendo uma miríade de ideias a respeito de problemas e de soluções, é natural que existam distintas comunidades epistêmicas e *instrument constituencies* que se constituem em torno deles. Nos dois casos, os grupos procuram obter o monopólio (Haas e Haas, 1995), pelo que pode haver competição (Howlett *et al.*, 2018).

Outra abordagem que atribui grande importância às ideias é a do equilíbrio pontuado, modelo pode ser usado para explicar mudanças incrementais e de grande escala nas políticas públicas (True *et al.*, 2007). Ideias são importantes no modelo porque o surgimento de novas ideias pode causar uma mudança significativa na política pública, interrompendo um período de relativa estabilidade (True *et al.*, 2007, Capella, 2006). Dito de outro modo, o equilíbrio da política pública, que se caracteriza pela ausência de mudança ou por alterações incrementais, pode ser quebrado e dar origem a momentos de mudança profunda, que podem ser explicados pelo aparecimento de novas ideias.

O *Advocacy Coalition Framework*, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), visa explicar mudanças nas políticas públicas. As ideias, ou crenças para usar os termos dos autores, podem ser de três ordens distintas: (1) *deep core beliefs* – crenças relativas à

forma de entender o mundo e que resultam da socialização, estando por isso bem enraizadas e sendo muito difícil mudá-las; (2) *policy core beliefs* – são aplicações dos *deep core beliefs*; (3) *secondary beliefs* – dizem respeito a pontos muito específicos de uma política e podem ser facilmente alteradas (Sabatier e Weible, 2007). A crescente complexidade do mundo faz com que se construam subsistemas de políticas públicas, dentro dos quais existem vários atores em constante conflito.

Os mesmos autores afirmam que as coalizões de defesa são grupos de atores que se associam pelo fato de partilharem as mesmas crenças fundamentais, o que não significa, contudo, o desconhecimento do conflito dentro de cada uma das coalizões. Cada uma dessas coalizões procura defender um conjunto de interesses, que são moldados em função das crenças que aglutinam os grupos no seu interior, e, conseqüentemente, tentará influenciar a formação de políticas públicas de acordo com esses interesses. Quando uma coalizão se torna dominante, a política pública tende a ser mais próxima do modelo proposto por essa coalizão, o que não impede a incorporação de elementos que satisfaçam também os interesses de outras coalizões. Mudanças nas políticas públicas decorrem de alterações nas crenças, que são o resultado de um choque externo ou de processos de aprendizado (Sabatier e Weible, 2007). Por um lado, os choques externos – mudanças de regime, variações nas condições econômicas, entre outros - podem criar mudanças nas prioridades da agenda e nos interesses, entre outros, gerando mudanças nas crenças. O choque externo pode gerar uma ocasião para a mudança, mas a existência de um choque externo não garante que esta ocorra (Sabatier e Weible, 2007). Por outro lado, os processos de aprendizado podem levar as coalizões a rever as suas crenças, especialmente os *secondary beliefs*. Por processos de aprendizado os autores entendem “*relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives*” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999 *apud* Sabater e Weible, 2007). Assim, alterações nas crenças (ou ideias) explicam as mudanças na política pública. Este modelo está pensado para ser testado no longo-prazo, isto é, os autores sugerem que é preciso analisar a política pública por um período de, pelo menos, uma década para poder verificar as modificações que ocorrem.

A mudança de paradigma de Hall (1993), que se baseia na teoria proposta por Thomas Kuhn (Howlett *et al.*, 2013), também é um exemplo de abordagem cognitiva. Um paradigma constitui uma visão geral do mundo, ou seja, “*paradigms articulate the goals*

and perceived interests of political actors with the concrete policy instruments meant to address specific problems”. De acordo com Hall (1993), a mudança nas políticas públicas pode ocorrer de três modos distintos: (1) mudanças de primeira ordem são alterações nos instrumentos; (2) mudanças de segunda ordem passam por alterações no desenho da política pública e, conseqüentemente, nos instrumentos; (3) e quando há uma mudança na visão, uma mudança no desenho e alterações nos instrumentos, encontramos-nos perante uma mudança de terceira ordem, como acontece no caso da mudança do Keynesianismo para políticas monetaristas. Um conceito importante é o de aprendizado social, que pode originar mudanças, entendido do seguinte modo:

Learning is conventionally 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 and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process (Hall, 1993: 278).

Segundo Béland e Mahon (2016), a proposta de Hall encontra alguns limites, na medida em que entende o processo de formulação de políticas públicas como algo técnico, desconsiderando a *politics*.

A abordagem de referenciais, proposta por Pierre Muller (2011), também atribui um papel-chave às ideias. Por referencial, o autor entende “*une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société*” (Muller, 2011: 57), ou seja, um referencial é uma visão (leia-se ideia) acerca de uma determinada questão. Neste modelo, ideias e políticas públicas relacionam-se porque

élaborer une politique publique consiste donc d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le référentiel d'une politique (Muller, 2011: 57).

É possível construir referenciais globais, ou seja, visões mais gerais do mundo, e referenciais setoriais, isto é, imagens sobre domínios específicos (Muller, 2011). Cada um destes referenciais é composto por quatro elementos: (1) valores, que são representações amplas do mundo e de como agir nele; (2) normas, que definem os modos de ação; (3) algoritmos, que são teorias sobre como agir; e (4) imagens, que constitem a tradução simplificada dos elementos anteriores (Muller, 2011).

A respeito do surgimento e do apoio a certas ideias sobre políticas públicas, Mehta (2011: 21) afirma que “*in many cases, what happens is not the collapse of an older policy*

but, rather, simply the rise of a new set of considerations that make a different set of policies appropriate for approaching the issue area". Segundo ele, é também entender melhor como se criam ideias quais os mecanismos que explicam que uma ideia seja ou não considerada num determinado momento.

Béland e Howlett (2016) chamam a atenção para o fato de as ideias poderem estar associadas à identificação de um problema ou serem soluções, seguindo uma lógica já proposta por Kingdon (1984) de existência de distintos fluxos, e para a necessidade de entender o modo como ideias sobre um problema se articulam com potenciais soluções. Para os autores diferentes grupos de atores mobilizam-se em torno de distintos tipos de ideias. Assim, comunidades epistêmicas agem com o intuito de colocar um problema na agenda, enquanto *instrument constituencies* se mobilizam em torno de determinada solução, e *advocacy coalitions* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) se unem ao redor de interesses políticos (Béland e Howlett, 2016).

Vale ainda fazer uma breve menção ao modelo da lata de lixo, criado por Cohen *et al.* (1972). Este propõe uma outra lógica para pensar a produção de políticas públicas que passa pelo reconhecimento da existência de um conjunto de alternativas e escolhas procurando por problemas. Assim, as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo". Para múltiplos problemas, existem poucas soluções, sendo que as organizações constroem as preferências para a solução dos problemas, rejeitando a ideia de que as preferências definem a ação. O modelo considera que, dadas as restrições orçamentárias e operacionais que cercam a produção de políticas na quase totalidade das vezes, o processo de decisão ocorre ao contrário, com os gestores escolhendo o problema a enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas e existentes.

A relação entre ideias e políticas públicas requer maior estudo, pois há ainda muitas imprecisões no que respeita à identificação dos mecanismos causais que permitem explicar o impacto das ideias nas políticas públicas (Campbell, 2002). Mehta (2011) também argumenta que a importância das ideias já está dada, sendo agora necessário avançar na compreensão de como elas afetam as políticas públicas. O autor defende ser necessário "*to identify not only the types of ideas that matter but also how ideas affect actors and how actors affect ideas*" (Mehta, 2011: 26).

Por último, chamamos a atenção para a importância de políticas e arranjos prévios que, segundo a corrente neoinstitucionalista, constroem a definição de novas políticas públicas. Como explicado por Hall e Taylor (2003: 200-201):

os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as ‘capacidades do Estado’ e as ‘políticas herdadas’ existentes estruturam as decisões posteriores. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas posteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral.

Deste modo, ao considerar a forma como ideias entram na agenda e se transformam em políticas públicas, há que ter em conta que os arranjos previamente estabelecidos contribuem para moldar o resultado final.

Como vimos acima, várias são as abordagens de políticas públicas que colocam ênfase em ideias e no conhecimento. Uma das críticas que se pode fazer a este tipo de abordagens é o fato de elas serem pouco integradas, havendo uma cacofonia de conceitos que visam explicar processos semelhantes e uma série de propostas que permitem entender partes do processo, mas que não analisam o fenómeno como um todo. Não vivemos em unidades político-administrativas isoladas, pelo que estudar ideias e políticas públicas requer um olhar mais global. Argumentamos aqui que a mobilização destas abordagens não é suficiente para entender a relação entre ideias e políticas públicas, uma vez que elas permitem apenas analisar estas variáveis dentro de uma unidade político-administrativa, ou seja, “da porta de casa para dentro”.

Um segundo limite que estas abordagens enfrentam é a questão da temporalidade. Não pretendemos reproduzir aqui uma visão etapista das políticas públicas, na qual elas seguiriam um caminho de entrada na agenda, formulação, implementação e avaliação. A menção ao ciclo de políticas públicas serve, no entanto, para mostrar que, fora a proposta de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que implica uma análise de médio-prazo, estas abordagens centram-se em momentos de entrada na agenda e de formulação de políticas públicas. No entanto, a vida da política pública não se restringe a esses dois momentos, logo os impactos que nela podem ter as ideias não podem ser limitados a eles. Argumentamos que para conseguir entender a relação entre ideias e políticas públicas é necessário ter um período de análise mais largo do que o usado na maioria das abordagens, que vá desde os momentos que antecedem o debate mas que ajudam a moldá-

lo, passando pela entrada na agenda e pela formulação, até ao momento de implementação da política pública.

1.2) Estudos da difusão e da transferência

A difusão tem-se intensificado no decorrer das últimas décadas e os estudos dedicados ao assunto também. Segundo Porto de Oliveira e Faria (2017), um fenômeno que parece estar em curso nos países emergentes é a necessidade não só de criar políticas, mas também de as tornar visíveis, o que possibilita a sua exportação para outros contextos a partir da sua legitimação interna.

Apesar de haver cada vez mais trabalhos na área, este campo de estudos encontra-se ainda pouco consolidado e o debate padece de uma certa cacofonia, com uma multitude de termos a serem usados para definir processos muito semelhantes. Com efeito, para descrever o mesmo processo, é possível encontrar conceitos tão distintos quanto difusão, disseminação, *policy bandwagoning*, entre outros. No Brasil, e na América Latina em geral, só recentemente é que o tema começou a ser alvo de maior pesquisa (Porto de Oliveira, 2013; Porto de Oliveira e Faria, 2017). Esta lente de análise começou a ser utilizada no Brasil nos últimos 15 anos, chamando-se a atenção para os trabalhos de Farah (2008, 2006) e Paulics (2003) sobre disseminação de inovações a nível local, e para o trabalho de Melo (2004) a respeito da reforma previdenciária. Mais recentemente, a utilização desta abordagem ganha um novo fôlego, surgindo trabalhos tanto de cunho teórico (Porto de Oliveira e Pal, 2018; Porto de Oliveira e Faria, 2017), quanto de aplicação aos mais variados casos empírios, a saber, ao orçamento participativo (Porto de Oliveira, 2013), às transferências monetárias (Leite et al. 2013; Faria, 2012), às ciclovias (Leite *et al.*, 2018), entre outros.

Os estudos da difusão surgem nos Estados Unidos da América (EUA) no fim dos anos 60 (Benson e Jordan, 2011, Stone, 2000). A preocupação inicial passa por entender como se dá a difusão de inovações entre os diferentes estados americanos (Stone, 2000). Um dos pioneiros do campo é Walker (1969), que procura explicar as razões que levam os estados da federação a adotar inovações. O autor afirma que os processos de competição entre estados e a comunicação estabelecida entre eles são dois fatores importantes para a disseminação das inovações (Walker, 1969). Entretanto, o campo das

Relações Internacionais também se apropria do conceito de difusão, que é utilizado para mencionar a adoção de políticas semelhantes por diferentes países.

Mas afinal, do que falamos quando usamos o termo difusão? Há várias definições possíveis para o processo de difusão que, de um modo geral, é entendido como adoções sucessivas da mesma ideia ou política pública. Marsh e Sharman (2010: 33) propõem a seguinte definição: “*a process through which policy choices in one country affect those made in a second country*”.

Apesar de ser um campo ainda em desenvolvimento, têm havido vários avanços que permitem compreender melhor este processo. Uma das contribuições importantes no estudo do tema é a de Richard Rose (1991), que apresenta uma abordagem chamada *lesson-drawing*. *Lesson-drawing* descreve o processo através do qual um decisor, ao ser confrontado com um problema, procura soluções aplicadas para resolver o mesmo problema ou um problema semelhante em outros contextos ou no mesmo contexto, mas em um momento passado (Rose, 1991). A partir da observação da solução encontrada para responder a uma questão similar retiram-se lições para o desenvolvimento da nova política, podendo estas ser positivas ou negativas. Por lição, Rose entende “*(...) an action-oriented conclusion about a programme or programmes in operation elsewhere; the setting can be another city or another state, another nation or an organization's own past*” (Rose, 1991: 7). Além de proceder a uma avaliação da política pública no contexto em que ela é inicialmente desenvolvida, o decisor deve ponderar a aplicabilidade dessa política ao novo contexto. *Lesson-drawing* pode assumir quatro formas distintas: (1) a emulação, que consiste em identificar as principais características do programa avaliado e adaptá-las ao novo contexto; (2) a hibridização, que passa pela combinação de elementos provenientes de dois contextos distintos; (3) a síntese, semelhante à hibridização, mas com elementos provenientes de um maior número de experiências; e (4) a inspiração, processo através do qual o decisor se inspira numa determinada política para formular outra que se torna bastante diferente da original (Rose, 1991). A importância da aprendizagem também é ressaltada por autores do campo das abordagens cognitivas, como Sabatier e Jenkins-Smith, que propõem o *Advocacy Coalition Framework*, e Hall (1993), que associa mudanças nas políticas públicas a quebras de paradigma, modelos a serem explicados mais à frente.

Weyland (2005) identifica três modelos explicativos do processo de difusão e propõe um quarto. A primeira abordagem é baseada na racionalidade e corresponde ao argumento que acabámos de ver imediatamente acima – confrontados com um problema, os decisores procuram soluções em outros contextos. A segunda abordagem ressalta a importância da pressão externa, ou seja, a difusão ocorre porque atores poderosos na cena internacional, como OI, impõem um determinado modelo. Um terceiro modelo explicativo é o da imitação normativa, que consiste na procura de legitimidade por meio da adoção de certa política. Weyland (2005) avança uma nova abordagem, que parte da ideia de que a racionalidade dos decisores é limitada, tornando-os incapazes de processar e reter informação em grandes quantidades, pelo que se tomam determinados “atalhos”. Assim, uma política pública externa que atraia a atenção dos decisores pode rapidamente ser replicada a nível local, sendo a tomada de decisão afetada por essa racionalidade limitada, que pode manifestar-se dos seguintes modos: (1) disponibilidade, ou seja, os decisores estão mais abertos a absorver ideias provenientes da vizinhança ou de contextos culturalmente próximos; (2) as decisões são tomadas de modo rápido, sem se proceder a uma análise aprofundada a política e da sua adaptabilidade ao contexto local; e (3) a experiência inicial assume uma carga muito pesada, pelo que no processo de transposição da política pública para o novo contexto, ela sofre poucas adaptações. De acordo com o autor, esta abordagem permite explicar as seguintes características observáveis nos processos de difusão: (1) ocorrência do processo dentro de espaços geográficos específicos, ponto que também já havia sido apontado por Walker (1969); (2) a temporalidade do processo corresponde a uma curva em S, na medida em que existe um momento inicial em que o número de adoções é baixo, seguindo-se um pico e entrando depois em declínio; e (3) as políticas tendem a conservar um núcleo duro, apesar de poderem ser adotadas em contextos extremamente diferentes.

De acordo com Elkins e Simmons (2005), os mecanismos de difusão podem ser agrupados em duas grandes categorias. A primeira delas consiste numa série de mecanismos de adaptação, tais como competição ou prevalência de normas culturais. Os mecanismos presentes debaixo deste guarda-chuva têm em comum o fato de fazerem com que a tomada de decisão por um determinado ator tenha implicações na tomada de decisão de outro. O segundo tipo de mecanismos consiste em modos de aprendizagem, ou seja, trata-se de processos de procura de informação sobre determinado problema e/ou solução que ajudam à tomada de decisão. Haas e Haas (1995) definem aprendizagem como um

processo que passa pela aplicação de conhecimento consensual a uma questão, resultando em mudanças. A definição avançada para conhecimento consensual é a seguinte:

“structured information about causes and effects among physical and social phenomena that enjoys general acceptance as true and accurate among the members of their relevant professional community. To become consensual, information must be analyzed, arranged, and structured in accordance with epistemological principles that command wide acceptance in society” (Haas e Haas, 1995: 259).

Haas e Haas (1995) ressaltam a importância das comunidades epistêmicas na produção deste conhecimento. Os autores abordam o tema da aprendizagem dentro das OI, mas as definições por eles propostas podem ser, a nosso ver, utilizadas de um modo mais amplo, uma vez que outros atores também podem produzir conhecimento e/ou utilizá-lo de modo a produzir mudança na política pública. Gilardi (2010) atenta para o fato de a aprendizagem não ser um processo homogêneo, uma vez que os atores têm crenças prévias distintas e podem ter diversos interesses, pelo que, ao serem expostos à mesma informação, podem absorvê-la distintamente, o que pode conduzir a resultados distintos. Chamamos a atenção para a proximidade do debate de Elkins e Simmons (2005), Haas e Haas (1995) e Gilardi (2010) a respeito da importância da aprendizagem em processos de difusão, com a proposta de Hall (1993), discutida na seção anterior, que também atribui centralidade a processos de aprendizagem, definidos de modo muito semelhante, para a mudança na política pública.

Partindo de uma crítica aos estudos da difusão, Dolowitz e Marsh (2000) trazem novas lentes de análise. Uma das contribuições mais importantes destes autores é a definição de transferência de políticas públicas, que é a mais utilizada nos textos acadêmicos até hoje (Stone, 2000). Por transferência entende-se o seguinte:

[a] process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (present or past) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system (Dolowitz e Marsh, 2000: 5).

Além disso, os autores introduzem a ideia de um contínuo no processo, que tem numa ponta o processo de *lesson-drawing*, caracterizado por ser uma transferência feita voluntariamente por atores perfeitamente racionais, e na outra ponta fica a transferência coerciva, ou seja, que ocorre por imposição. A maioria dos processos estaria em algum lugar entre os dois extremos desse contínuo, já que é praticamente impossível a ocorrência de uma imposição sem qualquer tipo de negociação, mas tampouco se pode considerar que os atores envolvidos no processo são perfeitamente racionais. Outro aporte

interessante é a ideia de que a transferência nem sempre é bem-sucedida. A falta de informação ou a informação de fraca qualidade sobre a política de origem, a transferência incompleta (elementos centrais da política original são perdidos no processo de transferência) e a transferência inapropriada (a política pública em questão não se adequa ao novo contexto) são alguns dos motivos que podem estar na origem do fracasso da difusão (Dolowitz e Marsh, 2000).

As diferenças entre difusão e transferência são diversas. Segundo Porto de Oliveira e Faria (2017), difusão corresponde à adoção de uma política por um grupo de países, enquanto transferência é entendida como a passagem de uma política para um país ou um número restrito de países. Marsh e Sharman (2010) vão além dessa distinção em função da quantidade de adotantes, mostrando que existem marcas distintas na abordagem. Segundo os autores, as duas propostas têm origem em campos distintos, emergindo a difusão da área de Relações Internacionais e a transferência, por sua vez, dos estudos de análise de políticas públicas. Além disso, os estudos da difusão colocam o acento na estrutura, enquanto os estudos da transferência atribuem mais peso à agência (Marsh e Sharman, 2010). Os dois autores argumentam que estas duas abordagens são complementares e que é importante integrá-las (Marsh e Sharman, 2010). Seguindo esta linha de argumentação, Osorio e Oliveira (no prelo) procuram demonstrar que processos de difusão e de transferência podem acontecer de modo paralelo, sendo possível ocorrer uma transferência de elementos específicos de uma política pública de um contexto X para um contexto Y ao mesmo tempo que se dá um processo mais amplo de difusão de características gerais ou modelos de política pública.

Entre aquilo que pode ser transferido ou difundido encontramos coisas tão distintas quanto ideias, ideologias, modelos de política pública, instrumentos concretos de política pública, entre outros elementos. Stone (2004) identifica duas categorias de objetos a transferir: as transferências *soft* correspondem a conhecimentos, enquanto as de tipo *hard* consistem em instrumentos concretos. Processos de difusão e de transferência podem ocorrer de modo horizontal, quando se dão entre os mesmos níveis do governo, ou de modo vertical, no caso de haver uma passagem de um nível superior do governo para um nível inferior ou vice-versa (Benson e Jordan, 2011, Peck, 2011). Estes processos também podem dividir-se entre internos e internacionais, sendo considerados internos quando acontecem dentro da mesma unidade, e internacionais sempre que envolvem dois países distintos ou mais.

Do lado dos atores adotantes, é possível identificar vários motivos que podem levá-los a interessar-se pela escolha de políticas já em prática noutros contextos. Walker (1969) identificou a competição como uma das razões. Não querendo ficar para trás e ser considerados menos desenvolvidos, os decisores podem sentir-se intimados a “pegar o bonde dos outros”, replicando o que está em voga noutros contextos. Sugiyama (2008A, 2008B) mostra que os decisores podem ser guiados pela percepção de incentivos eleitorais, motivos também mencionados por Walker (1969); por questões ideológicas (maior proximidade ou distância ideológica pode estar na origem da adoção ou da rejeição de determinada política pública); ou pelo fato de pertencerem a uma rede, que pode ser formal ou informal (indivíduos são socializados dentro da rede e replicam as ideias e práticas que são internas à rede).

De acordo com Farah (2008), alguns dos fatores que fazem com que políticas públicas se tornem objeto de difusão são: (1) a existência de características da política pública que permitam responder de forma satisfatória a um problema; (2) a capacidade de tratar um problema que se verifica também existir noutros contextos; (3) a política dirige-se a questões que também estão na agenda de outros locais; (4) disseminação de informação sobre a política pública; (5) o fato de a adoção dessa política pública ser do interesse dos atores no novo contexto, porque gera vantagens eleitorais, por exemplo. Se os atores dos diferentes contextos partilharem os mesmos valores, a difusão pode ser facilitada (Peck, 2011). Inversamente, o processo de difusão ou de transferência pode não ocorrer em razão da inexistência de partilha de valores. Temas mais propensos à incerteza tendem a ter processos de difusão mais importantes, uma vez que os decisores deverão ter mais incentivos para olhar para outros contextos (Stone, 1999). Brooks (2007) argumenta que à medida que os custos de adotar uma política aumentam, mais importante é a difusão e que estes processos assumem maior importância em países menos desenvolvidos. Tempo também importa: alguns momentos, como a proximidade de eleições ou eventos como crises econômicas geram maiores possibilidades de os decisores recorrerem à difusão (Stone, 1999). Alguns autores afirmam que a difusão tende a acontecer mais rapidamente dentro da mesma região geográfica (Karch, 2007; Weyland, 2005). Já em 1969, Walker (1969) havia sugerido que a difusão de inovações se dava dentro de *clusters* geográficos. No caso das transferências monetárias, também é possível identificar padrões de difusão regionais (Osorio, 2015, 2014; Oliveira, 2013; Barrientos, 2013A). Já Benson e Jordan (2011) enumeram uma série de fatores que podem funcionar

como barreiras à difusão. São eles: *path dependency*, impedimentos institucionais e estruturais, falta de compatibilidade ideológica, recursos insuficientes.

Defendemos aqui que difusão e transferência são dois processos distintos e que as diferenças são ainda maiores do que as já notadas pelos autores acima mencionados. Concordamos com a compreensão da difusão como um processo amplo, que acontece de forma não direcionada, enquanto a transferência ocorre de um lugar de origem identificado para um lugar de destino, podendo ela ser um acontecimento pontual ou ocorrer dentro do processo de difusão. Mas, além disso, acreditamos também que aquilo que é difundido é diferente daquilo que é transferido. Por se tratar de um processo mais desconectado e amplo, o que circula são ideias mais genéricas, ideias programáticas. Ou seja, trata-se de ideias que vão informar de modo pouco detalhado o desenho da política pública. Já quando se trata de instrumentos específicos, que permitem operacionalizar os programas, estes parecem ser transferidos. Olhemos brevemente para os programas de transferência monetária, objeto de estudo desta tese e mais desenvolvidos adiante, para ilustrar este argumento: ideias gerais sobre programas de transferência monetária circulam no plano internacional, mas instrumentos específicos, como sistemas de informação e monitoramento ou sistemas de pagamento, são transferidos.

A partir das críticas à literatura de difusão e transferência, nasce uma outra vertente, os estudos da tradução, que agrupam contribuições provenientes dos estudos de políticas públicas e de geografia humana (Dolowitz, 2017). Estas abordagens partem da seguinte ideia: “*the very act of moving policies leads to mutation as they combine with other ideas, policies and experiences*” (Dolowitz, 2017: 41), pelo que se torna central o estudo das adaptações que ocorrem durante o desenvolvimento e implementação da política pública. Partindo da geografia humana, Peck (2011) chama a atenção para a necessidade de ter em consideração o espaço ao pensar difusão. Segundo Peck e Theodore (2015: xxiii), “*little attention is paid to the social and ideological contexts of the policy making process, to the politics of policy knowledge production, or to the more indeterminate zones of policy implementation and practice*”. Peck (2011) afirma também que é necessário pensar os fluxos de difusão nos dois sentidos e não só no sentido daquele que produziu a inovação para o adotante, pois cada vez mais as duas pontas do processo se interligam (Peck, 2011). Assim, o autor sugere uma nova abordagem, a de *policy mobilities*, que defende que além de ser deslocarem no espaço, as políticas públicas são constantemente transformadas, bem como as visões associadas a esse tipo de política.

Peck e Theodore (2015) baseiam-se na difusão de programas de transferência monetária e do orçamento participativo para avançar o seguinte:

(...) fast policy refers to a condition of deepening transnational interconnectedness, in which local policy experiments exist in relation to near and far relatives, to traveling models and technocratic designs, and to a host of financial, technical, social and symbolic networks that invariably loop through centers of power and persuasion. The policymaking process accelerates under these conditions, as local policymaking increasingly begins with imported or borrowed designs, from which new permutations and adaptations are repeatedly worked. This creates shortcut alternatives to more deliberative, developmental modes of policy formation, and tends to favor the kinds of technocratic strategies pushed by well-resourced multilateral agencies and validated by evaluation since over organically grown, endogenous approaches to policy innovations. Many of these shortcuts, furthermore, also short-circuit processes of democratic deliberation and control, one of the most ironic instances of which must surely be that of hollowed-out, formulaic forms of participatory budget that are now traveling the globe. Fast policy remains an inescapably political process, and indeed even a social condition, but some of its strongest currents have been marked by a kind of networked technopolitics that is largely disconnected from democratic deliberation and popular control (Peck e Theodore, 2015: xxxi-xxxiii).

Consequentemente, os autores avançam que os modelos se transformam, pelo que os elementos do lugar de origem tomam formas forçosamente distintas no novo local de implementação. Nas palavras de Peck e Theodore (2015: xxv):

rather than a machinic process of replication, policy mobility is inescapably associated with policy mutation: if the form and effects of policies vary with context and shift while in transit, becoming embedded in both networks and within multiple “local” milieux, the “thing” that is being followed is evidently not itself an immutable object.

A questão da mudança, desta feita considerando ideias ao invés de políticas públicas, também é analisada por Foli e Béland (2014), que ressaltam a importância dos atores nesse processo. Os atores que intervêm no processo de disseminação de ideias e práticas podem ser bastante distintos. Com efeito, a literatura sobre o tema chama a atenção para a participação de múltiplos atores no processo, tais como OI, IFI, OSC, *think tanks*, *instrument constituencies*, comunidades epistêmicas, consultores internacionais *policy entrepreneurs* e outros (Stone, 2004; Karch, 2007). As OI e as IFI desempenham um importante papel na difusão de ideias. Muitas destas instituições estão dotadas de departamentos de investigação que se dedicam à produção de estudos de caso e de outros materiais, disseminados em *workshops* e plataformas de conhecimento (Stone, 2012). O BM, por exemplo, agrupa as suas publicações, bem como outras relacionadas com os temas de interesse, em plataformas *online*. Para além disso, estes atores têm também capacidade de influência por meio da prestação de apoio técnico e/ou financeiro aos estados nacionais. Osorio (2014), que analisa o processo de difusão de CCT na América Latina, resalta a importância da existência de uma comunidade epistêmica. Para Foli *et*

al. (2017), as *instrument constituencies* têm um papel chave na promoção de determinado instrumento de política pública e a sua ação facilita a transferência destes instrumentos para outros contextos. Elas envolvem-se na disseminação do seguinte modo:

producing knowledge on instruments and instrument performance, framing policy discourses at international gatherings, facilitating lesson drawing, and providing resource support to countries willing to pilot a program representative of a certain type of policy instrument (Foli et al., 2017: 11).

Na mesma linha, Howlett *et al.* (2018) também identificam as *instrument constituency* como fundamentais para a disseminação de ideias. Por seu lado, Porto de Oliveira (2013) mostra como alguns indivíduos, a que chama de embaixadores, desempenham um papel essencial na promoção de determinadas ideias e políticas públicas na cena internacional.

Heimo (2014) chama a atenção para o fato da existência de uma ideia que é dominante na cena internacional não implicar necessariamente que todos os países adotem a mesma política, isto é, pode haver “*convergence in policy visions, but divergence in policy implementation*” (Heimo, 2014: 15). Franzoni e Voorend (2011) comparam três programas de transferência monetária implementados em contextos distintos – o *Chile Solidario*, o *Avancemos* da Costa Rica e o *Red Solidaria* de El Salvador - com o intuito de distinguir os traços que marcam a especificidade dos programas indicando, portanto, a existência de algum filtro nacional das ideias em circulação.

These shared traits indicate that all three programs are embedded in a single epistemic community that has come to a consensus around a core set of policy recommendations concerning how to build successful anti-poverty programs. However, differences in each program's design hint at cross-national differences and the role of domestic factors in adapting policy recommendations to national governments (Franzoni e Voorend, 2011: 285).

Assim, é possível afirmar que no caminho que decorre entre a tomada de conhecimento de uma ideia e a construção de uma política pública com base nela, há uma série de filtros que vão moldando a ideia e que variam em função dos contextos. Assim, de uma mesma ideia podem surgir políticas públicas com diferenças significativas, o que está em linha com o argumento das *policy mobilities* avançado por Peck e Theodore (2015). De acordo com Campbell (2002), instituições estão entre os fatores que condicionam o modo de chegada das ideias à arena de decisão, bem como o formato em que estas chegam. Ilustrando melhor este argumento, o autor afirma que “*when new ideas diffuse internationally, they are translated into national practice in unique ways that fit within prevailing national political institutions*” (Campbell, 2002).

O que nos traz a literatura acima descrita? Sabemos que ideias e elementos concretos de políticas públicas circulam no plano internacional. Sabemos também que a mobilidade de ideias e de elementos de políticas públicas implica transformações nos mesmos. Essas alterações tornam-se visíveis quando as políticas assumem formatos distintos consoante os contextos. O que faz com que ideias sobre o que constitui um problema e sobre como o resolver possam assumir formas tão diferentes? O que explica que ao materializar-se a ideia ela possa ter um resultado tão variado? Os estudos da difusão/transferência não respondem a estas perguntas. Eles permitem-nos entender o que ocorre no caminho entre um lugar e outro, mas eles não fornecem uma explicação para o que ocorre uma vez transposta a porta de entrada para um novo contexto. Assim sendo, argumentamos que a literatura sobre estudos da difusão/transferência é insuficiente para compreender os processos de surgimento de políticas com características semelhantes em contextos distintos.

Procuramos entender como circulam ideias sobre transferência monetária e como elas influenciam a construção de programas. As duas literaturas acima analisadas – abordagens cognitivas e difusão – não permitem, de modo isolado, a compreensão do fenômeno em estudo.

Faz-se, deste modo, necessária a construção de propostas de análise que integrem as diferentes abordagens. Marsh e Sharman (2010) apontam para as vantagens de articular as abordagens de difusão e de transferência de políticas públicas. Já Dolowitz (2017) chama a atenção para a necessidade de entender as ligações entre o processo de transferência e a formulação de políticas públicas.

Argumentamos que para uma análise mais completa do fenômeno de surgimento e circulação de ideias e da sua transformação em políticas públicas em múltiplos contextos é necessária a utilização de modo integrado destas literaturas e implica ter em consideração que tanto as ideias, quanto as políticas públicas estão em constante mutação.

Este trabalho procura entender como ideias se transformam em políticas públicas, olhando para os casos da política de transferência monetária em três países distintos.

Grande parte dos estudos sobre ideias e políticas públicas centra-se apenas na análise da entrada na agenda e da formulação, mas, seguindo a linha proposta por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), acreditamos que é necessário analisar as políticas públicas por um período mais longo para poder entender o impacto das ideias não só no momento da elaboração, mas também ao longo da vida da política. Deste modo, neste trabalho cobrimos o período que vai desde o início dos debates, o processo de formulação e as alterações que as três políticas públicas vão sofrendo até a atualidade.

CAPÍTULO 02 – TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo discutimos brevemente algumas questões ligadas aos programas de transferência monetária nos PED. Apresentamos resumidamente as tendências recentes para, em seguida, nos debruçarmos sobre os diferentes formatos que estes programas assumem e analisarmos o modo como se replicam em lugares distintos.

2.1) Apresentação das principais características das transferências monetárias

Por um longo período, as políticas sociais estão ausentes da agenda do desenvolvimento internacional. Diante da incapacidade de promover o crescimento econômico via ajustes estruturais e face ao imperativo de responder ao aumento galopante dos números ligados à pobreza, o interesse por estas renasce (Barrientos, 2013; Heimo, 2014; Barrientos e Hulme, 2008A). Os processos de globalização fazem com que a população esteja exposta a um número maior de riscos, o que aumenta a necessidade de proteção social (Barrientos e Hulme, 2008A).

Alterações nas formas de abordar a pobreza, que passa a ser considerada como um fenômeno multidimensional, e a existência de instrumentos mais apropriados para efetuar medições, também ajudam a operar esta mudança nas políticas sociais (Barrientos, 2013A). Existe uma crescente percepção de que a pobreza - em múltiplas dimensões - e a vulnerabilidade estão intimamente ligadas à exclusão social e à dificuldade de conseguir atingir um nível mais elevado de desenvolvimento. Esta mudança também contribui para o destaque atribuído à assistência social.

As alterações acima descritas coincidem com o reconhecimento da incapacidade de ultrapassar a pobreza e a insegurança alimentar por meio do recurso a outro tipo de ações, como a ajuda alimentar emergencial (Garcia e Moore, 2012). O modelo em voga antes do ressurgir do interesse pela assistência social como instrumento-chave eram as *safety nets*, também conhecidas por redes de proteção social ou redes de segurança. Graham (1994: 1-2) conceitua que “*broadly defined, safety nets are interventions specifically designed to sustain or enhance the welfare of poor or vulnerable groups at time of*

economic transition”. Trata-se de atividades relativamente limitadas dirigidas a um número restrito de indivíduos em situação de pobreza e desenhadas com o objetivo de eliminar os efeitos da pobreza num domínio específico, como habitação, por exemplo, que podem ser implementadas pelo Estado ou por outro tipo de atores, como OSC. Segundo Graham (1994), nos PED este tipo de iniciativas geralmente passa pela distribuição de subsídios específicos, tais como *vouchers* para alimentação, ou pela provisão de empregos e de melhorias na infraestrutura básica. A implementação destas redes é disseminada por várias organizações internacionais, destacando-se o BM (Vaitsman *et al.*, 2009).

Adotados a partir dos anos 80 e bastante presentes até meados dos anos 2000 (em vigor ainda em alguns países), os subsídios a bens alimentares e combustíveis têm perdido importância na agenda, uma vez que os custos que lhes estão associados são elevados (Ellis *et al.*, 2009). No México, as críticas também passam pelo fato de reforçarem o fosso urbano-rural (Levy, 2006). Os exemplos de subsídios são muitos e variados. Até à adoção do PBF, o Brasil contava com um programa de subsídio ao combustível, o Auxílio-Gás. No México, por sua vez, existiam vários subsídios a produtos alimentares, como o subsídio à *tortilla*. A retirada de subsídios, que atingem contingentes populacionais importantes, está na origem da adoção de alguns programas de transferência monetária, como é o caso no México e na Indonésia.

As OI e as IFI introduzem paulatinamente o combate à pobreza, a assistência social e os programas de transferência monetária na agenda. O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1990, largamente influenciado pelas teorias de Amartya Sen, marca a entrada da questão da pobreza na agenda internacional. A Cúpula das Nações Unidas de 1995, realizada em Copenhaga, centra as discussões em temas ligados às políticas sociais, o que contribui para que estas questões ganhem mais visibilidade na agenda internacional e também em algumas agendas nacionais. Neste encontro, os governos nacionais comprometem-se a criar condições que conduzam a maiores níveis de inclusão social e à redução da pobreza. Ainda assim pouca atenção é dada à assistência social como instrumento que permite realizar estas metas, sendo o acento colocado na proteção contributiva (Barrientos, 2013A).

Com a assinatura dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) a redução da pobreza torna-se um dos temas chave na agenda internacional (Fakuda-Parr e Hulme,

2009). Apesar de ser possível ver nas entrelinhas da proposta a ligação entre o cumprimento das metas e a necessidade de investimentos em programas de assistência social, nenhuma menção clara é feita a este respeito (Barrientos, 2013A). A chegada à liderança do BM de James Wolfensohn e de Joseph Stiglitz, dois atores-chave na colocação do combate à pobreza no topo da agenda internacional, conduz a mudanças na postura do BM, que passa a ser um dos principais agentes na promoção da assistência social e do combate à pobreza e à vulnerabilidade a partir dos anos 2000 (Heimo, 2014; Leite e Peres, 2013). Tanto nas recomendações do BM, como nas do Fundo Monetário Internacional (FMI), é comum encontrar referências ao objetivo de redução da pobreza (Mauriel, 2009). Em 2015 são assinados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), a serem cumpridos até 2030. Novamente o acento é colocado na necessidade de intervir na diminuição da pobreza, desta feita definindo a proteção social como um dos instrumentos a utilizar (World Bank, 2018). Com efeito, diversas OI e IFI têm manifestado o seu apoio ao desenvolvimento da proteção social e, em particular, a programas de transferência monetária não-contributivos, havendo, no entanato, uma tendência do BM a apoiar CCT, enquanto os UCT conseguem maior aceitação da parte da Oxfam e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (Forget *et al.*, 2013).

Os acadêmicos também se posicionam a favor deste novo paradigma de combate à pobreza. Combate à pobreza, desenvolvimentos em matéria de assistência social e, em particular, programas de transferência monetária, são temas que têm atraído a atenção da academia, como se pode observar pela quantidade de estudos e publicações que lhes são dedicadas.

Pensar políticas sociais nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) é bastante diferente de pensá-las nos PED. Nestes últimos, de um modo geral, as políticas sociais são frequentemente pensadas de forma mais restrita, compreendendo muitas vezes apenas algumas ações que visam à diminuição da pobreza (Barrientos, 2013A). Enquanto o modelo europeu de proteção social se centra na segurança social, assumindo a assistência social um papel residual, nos países de baixa renda, como é o caso de grande parte dos países africanos (exceção seja feita nos casos da África do Sul, da Namíbia e das Maurícias), as recentes intervenções na área da assistência social correspondem à primeira e única experiência de proteção social (Barrientos, 2013A). A assistência social assume várias funções diferentes nos PED, como explicam Barrientos e Hulme:

(...) in the context of developing countries, social protection must perform three main functions: (1) to help basic levels of consumption among those in poverty or in danger of falling in poverty; (2) to facilitate investment in human and other productive asset that alone can provide productive escape routes from persistent poverty and intergenerational poverty; (3) to strengthen the agency of those in poverty so that they can overcome their predicament (Barrientos e Hulme, 2008A).

Se os programas de transferência monetária constituem uma novidade nos PED, eles já datam de há muito nos países europeus, onde são guiados por objetivos diferentes e assumem formas distintas daquilo que encontramos no Sul Global. Na Europa, a introdução de transferências monetárias do tipo puro, isto é, transferência de dinheiro sem que se exija qualquer tipo de contrapartida por parte dos beneficiários, dá-se a partir do final dos anos 40 e inclui experiências importantes como o *Sozialhilfe* alemão e o *Revenu Minimum d'Insertion* de França. Há mesmo autores que defendem que os programas de transferência monetária são ainda mais antigos, ao indicarem as *Poor Laws*, colocadas em prática em Inglaterra no século XVI, como os primeiros programas de transferência (Hanlon *et al* , 2010; Dulci, 2008).

O surgimento da proteção social na região latino-americana dá-se por ondas. Se no Cone Sul eles começam a emergir na década de 30, nos anos 40 eles começam a estar presentes na Colômbia, Peru, México, Costa Rica e Venezuela, atingindo a América Central nos anos 50 e os países do Caribe apenas uma década mais tarde (Ferreira e Robalino, 2010). Inicialmente, estas iniciativas têm como principal eixo a segurança social, seguindo a tradição bismarckiana, e cobrem setores profissionais específicos, como funcionários públicos, militares, operários de algumas indústrias e outros (Barrientos, 2013A; Ferreira e Robalino, 2010). Na década de 70, países com o Uruguai e a Argentina têm quase toda a população ativa no mercado formal coberta pela segurança social (Barrientos, 2013A).

Ainda que o pilar contributivo se tenha expandido bastante, um contingente importante da população encontra-se sem qualquer tipo de proteção. Os níveis de informalidade na região são extremamente elevados (Ferreira e Robalino, 2010), o que faz com que seja necessário outro tipo de intervenção. A partir dos anos 90, a assistência social e, em particular, o setor de transferências não-contributivas começa a ganhar cada vez mais espaço

Nos países africanos, por sua vez, a última década caracteriza-se pelo crescente interesse por políticas sociais, tendo-se operado uma mudança da centralidade da ajuda

humanitária emergencial para a proteção social (Niño-Zarazúa *et al.*, 2012). No encontro *Livingstone Call for Action*¹, de 2006, organizado pela União Africana (UA), estipula-se que os países devem adotar Estratégias de Redução da Pobreza que privilegiem a implantação de programas de transferência monetária, como por exemplo, pensões (Niño-Zarazúa *et al.*, 2012; Hanlon *et al.*, 2010). A partir de 2008 têm lugar uma série de encontros regionais, sob a égide do DFID, da UA e da *HelpAge International*, com vistas à preparação da Primeira Reunião de Ministros sobre Proteção Social (Andrade, 2008). Os resultados desta mobilização são visíveis: o continente passa a contar com mais de 120 programas do tipo (Garcia e Moore, 2012). De acordo com Niño-Zarazúa *et al.* (2012), existem dois modelos de proteção social em África: um que se encontra na África Austral – mais desenvolvido e com bolsas para diferentes públicos, como idosos e crianças - e outro na África Oriental – constituído mais recentemente e com menos programas, que são frequentemente de curto-prazo, geridos e/ou financiados por atores externos ao governo e com um número de beneficiários bastante reduzidos. A influência de atores externos, como agências doadoras, é bastante visível, em especial nos países que dependem de ajuda (Barrientos e Villa, 2013).

A partir dos anos 80, há uma preferência por políticas focalizadas, isto é, que se centram em alguns grupos específicos, decorrente das ideias de limitar o papel do Estado e de responsabilidade individual (Mkandawire, 2005). A focalização também aparece com frequência associada a questões redistributivas, sendo os grupos escolhidos para beneficiar de determinadas políticas aqueles considerados mais desfavorecidos (Mkandawire, 2005). Embora haja uma tendência para a focalização das políticas sociais, várias vozes se levantam contra esse procedimento. Em primeiro lugar, a focalização aparece como uma barreira à implementação de políticas sociais como direito (Vaistman *et al.*, 2009). Além disso, há receios de que a focalização incorra em poucos resultados (Vaistman *et al.*, 2009). Vaitsman *et al.* (2009) avançam que a focalização estaria limitada aos países que conhecem bem a sua população e que dispõem de um aparato administrativo bem avançado. No entanto, Mkandawire (2005) mostra que esta tendência está presente de modo generalizado, entrando nos PED, que em teoria dispõem de menores capacidades para identificar os grupos-alvo, devido a mudanças ideológicas e

¹ *Livingstone Call for Action* contou com a presença de representantes da Etiópia, do Quênia, do Lesoto, de Madagascar, do Malawi, de Moçambique, da Namíbia, do Ruanda, da África do Sul, da Tanzânia, do Uganda, da Zâmbia e do Zimbabué, além de representantes do governo brasileiro, de diversas agências da ONU e do DFID. A UA desempenhou o papel de coordenadora do encontro (Niño-Zarazúa *et al.*, 2012).

macroeconômicas e, em alguns casos, em decorrência de mudanças nos fluxos de ajuda pública para o desenvolvimento. Outra crítica à focalização é o fato de esta ter custos elevados (Mkandawire, 2005). As políticas focalizadas podem usar vários métodos para identificar os beneficiários: seleção categórica, teste de meios, *proxy means test*, seleção geográfica e seleção comunitária. Alguns dos programas combinam diversas destas estratégias, como é o caso do México, que faz com que a comunidade aprove as famílias que foram pré-selecionadas através da aplicação de *proxy means tests*, dentro de comunidades escolhidas de antemão (Barrientos, 2013A). O Chile é o primeiro país a usar testes de meios de modo sistemático (Fizsbein e Schady, 2009).

Este trabalho centra-se na análise de transferências de dinheiro focalizadas. De que se trata então? A transferência monetária focalizada é “... *tax-financed transfers to individuals and households aimed at addressing poverty, described as programmes because the actual transfers are often part of a set of interventions grounded in a particular understanding of poverty*” (Barrientos, 2013A: 5). Já Garcia e Moore (2012: 3), ao mencionarem o tipo de programas selecionados para o seu estudo sobre transferência monetária na África, afirmam que consideram dentro desta categoria “*noncontributory transfers of cash from formal institutions to targeted individuals or households*”. Note-se que ambas as definições são particularmente abrangentes, pelo que o conceito de transferência monetária abarca uma série de intervenções que podem assumir diferentes formatos, tal como veremos mais abaixo.

No decorrer das últimas duas décadas observa-se uma explosão do número de programas de transferência monetária focalizada nos mais variados contextos, atingindo entre 0,75 a 1 bilhão de pessoas, de acordo com a estimativa de Barrientos (2013A). A crise financeira de 2007/2008 ameaçou jogar por terra parte das conquistas em matéria de redução da pobreza e levou diversos governos a adotarem programas deste tipo para evitar tal cenário. Paralelamente e também em decorrência da crise e da menor disponibilidade de recursos, assiste-se a uma tendência de reforço da focalização. Se parte da literatura aponta para uma associação direta entre desenvolvimento econômico e investimentos em proteção social, a recente experiência em diversos países do Sul vem demonstrar que, apesar do crescimento econômico poder ser um facilitador, ele não é determinante (Bender, 2013). Tampouco é possível afirmar a existência de uma relação direta entre o tipo de regime político e a expansão na área social (Bender, 2013).

As transferências podem assumir a forma de dinheiro ou de bens, mas este trabalho centra-se apenas no primeiro caso. Recentemente, a transferência de dinheiro tem-se tornado a opção dominante (Barrientos, 2013A). Algumas das vantagens da transferência de dinheiro é o fato de estas serem mais transparentes e terem menores custos (Barrientos, 2013A; Pauw e Mncube, 2007). Um dos argumentos frequentemente mobilizados para apoiar este tipo de transferência relaciona-se com a possibilidade de escolha – o dinheiro permite que os beneficiários decidam onde, quando e como querem usá-lo (Barrientos, 2013A; Pauw e Mncube, 2007). As evidências apontam para o fato de as famílias alocarem os valores recebidos ao desenvolvimento de atividades e à compra de bens que melhoram a sua situação, ou seja, os mais pobres saberiam alocar com mais eficiência os recursos recebidos. Com efeito, estudos realizados em distintos contextos apontam para o uso do dinheiro na compra de bens alimentares, de material escolar, entre outros (Fizsbein e Schady, 2009; Barrientos, 2013A; Hulme *et al.*, 2010). Na avaliação de um programa implementado no Uganda, Pietzsch (2011) observa a compra de gado por uma parte importante das famílias beneficiárias, o que indica a utilização das transferências em investimentos produtivos e que permitem que as famílias aumentem o seu bem-estar no médio e longo prazo. Efeitos semelhantes são encontrados no Quênia (Beesly, N/D). Ressalta-se que, além de darem aos beneficiários a possibilidade de escolha quanto à alocação dos recursos, as transferências monetárias permitem que estes protejam os bens que possuem, não sendo forçados a desfazer-se deles para garantir a sua subsistência. Um dos efeitos do *Hunger Safety Net Programme*² (HSNP) implementado no Quênia é o fato de, em momentos de crise, as famílias contarem com uma fonte de renda garantida, não sendo forçadas a vender cabeças de gado para fazer frente a gastos com alimentação ou associados à frequência escolar (Beesly, N/D).

² O *Hunger Safety Net Programme* é um programa que cobre os quatro distritos mais pobres do Quênia - Turkana, Wajir, Marsabit e Mandera. As famílias beneficiadas sofrem de insegurança alimentar crônica (FDSKenya, 2011) e os valores transferidos são calculados com base nos preços dos cereais, correspondendo a cerca de 30% a 40% do montante que essas famílias gastam com alimentação (Garcia e Moore, 2012). O programa foi desenhado pelo governo do Quênia em parceria com o DFID e várias ONGs (Beesly, N/D). A primeira fase de implementação do programa ocorreu entre 2008 e 2012 e a segunda deve durar até 2017 (Beesly, N/D). O programa faz os pagamentos por meio cartão que funciona com informação biométrica e energia solar, e conta com uma rede de lojistas que dispõe do sistema que permite ao beneficiário levantar o montante que quiser e/ou saber o saldo disponível (Garcia e Moore, 2012; FDSKenya, 2011). Trata-se de um programa altamente inovador, dado que conseguiu contornar uma série de problemas como a fraca densidade populacional da região, a ausência de infraestrutura e a inexistência de um sistema bancário. O programa depende financeiramente dos doadores (FDSKenya, 2011), embora se espera que o governo assuma um papel mais importante com o decorrer do tempo (Garcia e Moore, 2012).

Pensar transferências de dinheiro implica ponderar valores e duração dessas transferências. O peso que a transferência tem no renda total da família varia de país para país. Uma das preocupações recorrentes relaciona-se com a definição de um montante que permita um efeito significativo na redução da pobreza, mas sem desencorajar a participação das pessoas em idade ativa no mercado de trabalho. Os valores repassados podem ser fixos, isto é, qualquer família beneficiária do programa recebe o mesmo valor, independentemente da sua composição, ou variáveis, no caso se haver mudanças no valor transferido em função de elementos como número de beneficiários, idade, sexo (Barrientos, 2013A). O POP mexicano é um exemplo de programa com benefícios variáveis, dado que às meninas são atribuídas bolsas com valores mais altos do que aos rapazes (Barrientos, 2013A).

No que respeita ao tempo de permanência no programa, isto é, à duração do recebimento do benefício, também há variações. Enquanto alguns programas acolhem a família durante todo o tempo em que esta se encontrar elegível, outros programas, como no caso chileno, têm “portas de saída” pré-definidas, ou seja, os beneficiários têm um tempo limite dentro do programa. As discussões sobre “portas de saída”, tal como a questão do montante a transferir, relacionam-se com a ideia de que é necessário minimizar a possibilidade de dependência.

Abaixo apresentamos alguns tipos de transferência, procurando ilustrar cada um deles com referências a programas implementados em distintos contextos. Veremos três tipos de transferência focalizada, seguindo a proposta de classificação de Barrientos (2013A) – transferência monetária incondicional, transferência monetária condicionada e estratégias integradas de combate à pobreza – e também olharemos para a renda básica universal. Como já mencionado, analisaremos, nos capítulos que se seguem, programas de transferência focalizados, correspondendo cada um dos casos escolhidos a um tipo de programa. A proposta de renda básica universal (RB), por seu lado, é transversal a todos os casos.

2.1.1. Transferência monetária incondicional

As transferências puras ou incondicionadas (UCT) consistem em “*transfers in cash targeted specifically at households in poverty and also categorical transfers targeted at*

groups considered particularly vulnerable” (Barrientos, 2013A: 108). Note-se que este tipo de programa tem por base uma ideia de pobreza associada à falta de renda (Barrientos, 2013B) e é feito sem que lhe seja associado qualquer tipo de condição. A ideia por detrás destes programas é garantir que os beneficiários tenham acesso a um nível mínimo de renda, o que lhes permite uma melhoria imediata dos níveis de consumo e de investimento, além de garantir que estes estão protegidos em caso de choque. Contrariamente aos CCT, este tipo de transferência não tem objetivos como a construção de capital humano, pelo que pode ser dirigida a distintos grupos.

O interesse por este tipo de iniciativa ganha amplitude a partir nos últimos quinze anos, havendo autores, como Lavinas (2013) que se referem a elas como um segundo momento da difusão de transferências monetárias. No entanto, os UCT estão presentes em distintos contextos desde há muito, como bem ilustra o caso sul-africano que analisaremos no capítulo que se segue. Mas existe, efetivamente, um renovar do interesse e a novidade consiste na sua aplicação em países onde antes não existia qualquer tipo de iniciativa de proteção, como é o caso dos países de baixa renda africanos (Garcia e Moore, 2012; Oliveira, 2013). Com efeito, os programas presentes no continente africano são, majoritariamente, UCT. Entre eles encontramos o HSNP no Quênia, o Programa de Subsídio à Alimentação (PSA) moçambicano e distintos programas sul-africanos, nomeadamente o CSG, que estudaremos no Capítulo 3

2.1.2. Transferência monetária condicionada

O segundo tipo de transferência na tipologia de Barrientos são os CCT, que são *“programmes providing transfers in cash or in kind which are combined with, and facilitate, the accumulation of productive assets”* (Barrientos, 2013A:108). Estes programas partem de um entendimento da pobreza como fenómeno multidimensional, mas a tônica encontra-se no desenvolvimento da capacidade produtiva dos beneficiários, pelo que as ações se concentram em áreas específicas (Barrientos, 2013A, 2013B). Os CCT podem ser divididos em dois grupos: (1) *“direct transfers with interventions facilitating household investment in human development, especially education and health”*; e (2) *“direct transfers with interventions facilitating physical asset protection and accumulation”* (Barrientos, 2013A:108). Os CCT são atualmente considerados um dos mecanismos mais importantes no combate à pobreza no Sul Global (Cook, 2013).

De acordo com Barrientos (2011), todos os programas sociais têm alguma forma de condicionalidade, pois todos eles pedem algum tipo de documentação ou de registro. Entretanto, neste trabalho, as condicionalidades, também chamadas em alguns países latino-americanos de corresponsabilidades, são entendidas como um conjunto de atividades, previamente definidas, a serem cumpridas pelos indivíduos ou famílias em troca do benefício que lhes é atribuído. As condicionalidades são uma característica dos programas de transferência monetária condicionada, mas também podem estar presentes em estratégias integradas de redução da pobreza.

A obrigação de cumprir condicionalidades neste formato em troca do benefício constitui uma inovação. A ideia de condicionalidades está ligada ao argumento de que os indivíduos precisam de incentivos que os levem a ter determinados comportamentos e encontra-se presente nos estudos de *behavioural economics*, em particular nos EUA (Standing, 2011). Existe um debate aceso acerca das condicionalidades – Devem existir? Que tipo de condicionalidades usar? Que impactos resultam da combinação das transferências com condicionalidades?

Os programas latino-americanos são guiados por diversos objetivos, colocando diferentes ênfases em função do contexto local³, mas todos eles têm em comum a meta de facilitar o desenvolvimento de capital humano por meio de condicionalidades. Apesar de variarem ligeiramente de caso para caso, os programas latino-americanos caracterizam-se por terem condicionalidades na área de educação e saúde, ou seja, de um modo geral, espera-se que as crianças estejam inscritas na escola e cumpram uma determinada percentagem de frequência escolar, que as grávidas e as crianças tenham acompanhamento médico básico e que as crianças sejam imunizadas. No caso mexicano, o programa também tem condicionalidades na área da nutrição. As condicionalidades também podem estar ligadas à facilitação de ativos físicos e/ou à construção de infraestrutura (Barrientos, 2013A). Quando isto ocorre, estamos perante condicionalidades ligadas a trabalhos agrícolas ou à realização de trabalhos públicos na área da construção, como acontece, a título de exemplo, na Índia.

³ No México, o principal objetivo do POP é a redução da transferência da pobreza para as gerações futuras, com ênfase nas zonas rurais e nos impactos a longo prazo produzidos pelo cumprimento das condicionalidades (Barrientos, 2013A; Veras Soares, 2012), enquanto no Brasil o acento foi colocado na redução imediata dos efeitos da pobreza, (Veras Soares, 2012).

Outro argumento em favor das condicionalidades é o fato destas aumentarem o apoio ao programa. De acordo com Barrientos (2011) as condicionalidades podem ser pensadas como resposta às exigências dos contribuintes, que podem querer impor as suas prioridades, ou assegurar-se da eficácia do programa ou mesmo delimitar os comportamentos dos beneficiários. A associação de condicionalidades à transferência não é, no entanto, viável em todos os contextos. Com efeito, em locais onde a oferta de serviços é insuficiente, a aplicação de condicionalidades pode ter implicações nocivas, como é o caso de diversos países de baixa renda (Barrientos, 2013A). A implementação das condicionalidades também traz custos adicionais para o programa (Barrientos, 2013A). Do lado dos beneficiários, cumprir as condicionalidades do programa também pode acarretar custos (Barrientos, 2013A, 2011). Com efeito, para que as famílias cumpram condicionalidades de saúde e/ou educação, elas podem ter que se deslocar, por exemplo, o que pode representar um custo financeiro importante ou de tempo. No caso mexicano, as condicionalidades parecem ter um custo especialmente pesado para as mulheres, que passam a ter a seu cargo uma série de novas tarefas impostas pelo programa (Barrientos, 2013A; Molyneux, 2006).

As condicionalidades podem ser *hard* ou *soft*. No primeiro caso, o não cumprimento das condicionalidades pode incorrer no cancelamento do benefício ou em algum outro tipo de penalidade. É o caso do México, onde, pelo fato de o acento do programa ser colocado na construção de capital humano, as condicionalidades têm um papel importante, sendo o seu cumprimento verificado de modo relativamente rígido. Já no Brasil, as condicionalidades eram, no período inicial, consideradas *soft*, mas com a consolidação do programa elas passam a ser verificadas de modo sistemático, sendo as famílias advertidas e mesmo penalizadas com a perda do benefício em caso de descumprimento constante (Paiva *et al.*, 2013). Além disso, no caso brasileiro o descumprimento das condicionalidades é pensado para ser um indicador de que algo não está a funcionar corretamente – por meio de um sistema de monitoramento que funciona como painel de alerta – desencadeando uma série de iniciativas para apoiar a família em situação de descumprimento (apoio e visitas domiciliares por parte de um assistente social), antes que qualquer tipo de penalidade seja colocado em prática. No caso do Gana, a incapacidade de oferecer serviços em quantidade suficiente para absorver o aumento da procura gerado pelas condicionalidades, assim como a insuficiência de meios para exercer o controle do seu cumprimento, fez com que as condicionalidades pensadas inicialmente

passassem a assumir a forma de “diretivas” (Garcia e Moore, 2012). É oportuno ressaltar que a classificação das condicionalidades pode variar ao longo do tempo, como ilustra o caso brasileiro.

Dois tipos de evidências têm aquecido o debate sobre as condicionalidades. Estudos recentes sobre o programa sul-africano CSG revelam que, apesar de ser uma transferência pura, existem claras evidências de aumento dos investimentos no desenvolvimento de capital humano (Barrientos, 2011). O caso do programa do Equador – *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) – também reacende o debate. Ao apresentar o programa, as autoridades equatorianas começam por avisar que este seria um programa de transferência monetária condicionada, com obrigações nas áreas da educação e da saúde. Contudo, ao implementar o programa, verifica-se que não é possível colocar em prática as condicionalidades, o que leva a que o programa se transforme, assumindo um formato de transferência incondicional. Estudos revelam que as famílias beneficiárias que acreditam que as condicionalidades eram obrigatórias fazem grandes investimentos na área da educação (Barrientos, 2013A, 2011).

A experiência mexicana, uma das mais importantes por ser uma inovação, em termos de tamanho e também devido à quantidade de informação disponível, constitui um claro exemplo de investimento no desenvolvimento de capital humano. Trata-se de um programa de grande porte, que em 2010 atinge 27 milhões de pessoas, ou seja, um quarto da população (Maldonado, 2013). O primeiro CCT a nível nacional, ao qual se chama Progreso, nasce em 1997. O contexto de surgimento do programa é de crise, com aumento do desemprego e dos números ligados à pobreza, a par de uma crítica ao mau funcionamento dos programas então existentes, tais como o subsídio à *tortilla* e ao leite. É também um contexto de mudança de governo, tendo subido ao poder Ernesto Zedillo. Diante dessa situação, Santiago Levy, então Ministro das Finanças, vê uma oportunidade de testar ideias inovadoras de incentivos ao investimento em capital humano entre as famílias pobres. Tal proposta

(...) reflected the positive impact of Amartya Sen's «capabilities» approach, coupled with an acknowledgement of overreach in neoliberal critiques of antipoverty efforts during the 1980s. It also found expression in the World Bank's embrace of the dual objectives of market-oriented growth and «enabling» investments in the human capital of the poor (Peck e Theodore, 2015: 77).

Ressalta-se que, apesar de não haver uma menção direta à experiência brasileira, a equipe mexicana tem conhecimento das experiências locais brasileiras, em vigor desde

1995, dado que representantes do país visitaram o Brasil e discutiram esse tema (entrevista 53). O Progreso caracteriza-se por: entregar dinheiro de modo direito às famílias, preferencialmente à mulher; investir em capital humano, o que deverá permitir que se quebre a dependência relativamente ao estado; condicionar a transferência ao cumprimento de condições; e focalizar no grupo alvo (Peck e Theodore, 2015). O programa conta com três componentes distintos: (1) apoio com vista à conclusão do ensino básico – bolsas pagas a cada dois meses a menores de 18 anos inscritos a partir do terceiro do ensino básico, sendo o valor crescente à medida que o grau avança e diferenciado em favor das meninas, além de uma transferência anual para apoiar a compra de material escolar; (2) serviços de saúde básicos – cuidados básicos de saúde para prevenir o surgimento de doenças e a desnutrição e fomentar o autocuidado; e (3) apoio para melhorar o consumo de alimentos e de nutrientes – transferência mensal fixa para compra de alimentos (México, 1998). O desenho do programa reflete a ideia de que “(...) *los apoyos del Gobierno son un complemento, y nunca un sustituto, del esfuerzo cotidiano que realizan las propias familias para superar la pobreza*” (México, 1998: 56). Com a mudança do partido no governo, em 2002, reconhecem-se os efeitos positivos do programa e este é mantido, mas o seu nome passa a ser *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Não obstante, o programa sofre duas grandes alterações: (1) deixa de ser exclusivamente rural, para ser também implementado em zonas urbanas; e (2) passa a incluir também alunos do ensino secundário. Passa a existir também o *Jóvenes con Oportunidades*, um fundo criado para que os jovens não mais cobertos pelo programa possam ter recursos financeiros que lhes permitam continuar os seus estudos ou investir em algum tipo de atividade (Maldonado, 2013). De acordo com Peck e Theodore (2015), o desenho do programa mexicano é altamente marcado pelo estilo tecnocrático que tem caracterizado as últimas políticas sociais no país, comentário que também se aplica ao caso chileno. Em 2014, o nome do programa é alterado para *Prospera*. As avaliações do programa são bastante positivas, tendo mostrado: aumento da participação escolar; aumento do nível de escolaridade obtido; redução do trabalho infantil; melhorias na alimentação; melhorias na saúde preventiva; efeitos positivos no crescimento das crianças; manutenção do nível de participação de adultos no mercado de trabalho; e empoderamento da mulher (González de la Rocha, 2012; Peck e Theodore, 2015). Este último ponto é alvo de debate, uma vez que ao exigir que as mulheres cumpram determinadas tarefas e ao colocá-las como principais responsáveis pela criança, o

programa também reforça o papel tradicional da mulher dentro da família e da comunidade (Molyneux, 2006).

Como já mencionado anteriormente, a adoção de CCT por países latino-americanos dá-se muito rapidamente, facilitada em parte pela disponibilidade de avaliações que indicam os impactos positivos dos programas iniciais (Barrientos e Villa, 2013). É de ressaltar que o México inova ao solicitar que agentes externos conduzam avaliações do programa, que vão servir para o legitimar internamente e para fomentar a sua replicação no exterior. Paralelamente às avaliações conduzidas por agentes de fora, encontra-se uma vasta produção sobre o POP e os seus impactos tanto de origem acadêmica, como produzida no seio do *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), um organismo público criado com o intuito de produzir avaliações sobre as políticas sociais de modo a subsidiar a ação do Estado (CONEVAL, N/D).

Os CCT encontram-se em todos os países da região, à exceção de Cuba e da Venezuela, que têm propostas de intervenções distintas, contando a primeira com um sistema compreensivo de proteção social e a segunda com um conjunto de programas de assistência aos mais vulneráveis e de combate à pobreza conhecido por *Misiones*. A Nicarágua chama a atenção por ser o único país a cancelar o programa, de nome *Red de Protección Social* (RPS). O RPS é pensado conjuntamente com IFI como um programa a ser implementado por um tempo pré-determinado. Apesar dos resultados positivos presentes nas avaliações (Barrientos e Villa, 2013), o programa não consegue apoios dentro do governo, pelo que não é renovado após o término da primeira fase de implementação. Este é um caso interessante para pensar a necessidade de articular estudos da difusão/transferência com abordagens cognitivas. Com efeito, é preciso olhar para os fatores internos para compreender os motivos pelos quais uma ideia vinda de fora não consegue enraizar-se.

No entanto, dentro de cada tipo particular de programa, a variação também é elevada. Soares e Sártiro (2009) identificam três tipos de CCT na América Latina: aqueles que se centram na construção de capital humano como forma de quebrar o ciclo de pobreza, como é o caso do México; aqueles que procuram garantir que as famílias têm acesso a um nível mínimo de renda; e os que se centram na geração de oportunidades, como o Chile, que neste trabalho é considerado uma EICP, iniciativa distinta de um CCT.

Apesar de estarem majoritariamente presentes na América Latina, os CCT também têm sido implementados noutros contextos. A Indonésia, por exemplo, tem dois programas deste tipo: o *Keluarga Harapan* (KH) e o *Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat* (PNPM). O primeiro, implementado em 2007 na sequência do fim do subsídio aos combustíveis (Mehrotra, 2010), segue a linha dos programas latino-americanos ao exigir o cumprimento de condicionalidades nas áreas da saúde e da educação, apesar de haver uma grande deficiência na oferta de serviços nestes dois setores, o que dificulta a implementação do programa (Peck e Theodore, 2015). Já o segundo programa é particularmente inovador, na medida em que a transferência não é feita para famílias, mas sim para comunidades, que determinam como utilizá-lo de modo a cumprir metas autodefinidas nas áreas de saúde e de educação (Peck e Theodore, 2015).

Outro programa importante no contexto asiático é o das Filipinas, o *Pantawid Pamilyang Philipino Programa* (4P), implementado em 2008. O 4P visa famílias pobres com crianças até 14 anos na sua composição e tem uma componente monetária destinada à compra de alimentos e a despesas de saúde e uma transferência mensal para cada criança. Como contrapartida, deve haver acompanhamento pré e pós-natal, o parto deve ser acompanhado por um profissional, as crianças devem ter acompanhamento médico e seguir o calendário de vacinação e, ao atingirem a idade escolar, devem cumprir um nível mínimo de frequência escolar (Peck e Theodore, 2015). Entretanto, este programa contém uma inovação: a inclusão da exigência de participação em sessões que visam melhorar o planejamento familiar e comunitário (Howlett *et al.*, 2018). De acordo com Howlett *et al.* (2018) esta novidade é uma sugestão do próprio governo filipino, que teria negociado com sucesso a sua inclusão, fazendo frente à resistência do BM, envolvido também no desenho do programa. Este é um exemplo que ilustra bem o fato de não haver relação direta entre participação de atores externos e imposição de modelos.

Alguns programas têm assumido formatos ligeiramente distintos, uma vez que aos objetivos dos CCT soma-se também o combate às diferenças de gênero. No México, que também tem presente essa preocupação, o desenho do programa prevê que o valor das transferências seja ligeiramente mais elevado no caso das meninas. Já em Bangladesh, o programa *Female Secondary School Assistance Programme* (FSSAP) é destinado apenas a meninas.

TABELA 01: LISTA DE PROGRAMAS CCT

País	Programa	Ano
Honduras	Programa Asignación Familiar	1991
México	Progresá/Oportunidades/Prospera	1997
Nicarágua	Red de Protección Social	2000
Colômbia	Famílias en Acción	2001
Jamaica	Program of Advancement through Health and Education	2002
Brasil	Bolsa Família	2003
Equador	Bono de Desarrollo Humano	2003
El Salvador	Red Solidaria	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2005
Paraguai	Tekoporã	2005
Peru	Juntos	2005
República Dominicana	Solidaridad	2005
Uruguai	PANES	2005
Bolívia	Bono Juancito Pinto	2006
Costa Rica	Avancemos	2006
Gana	LEAP	2008
Filipinas	4P	2008
Indonésia	Keluarga Harapan	2008
Argentina	Asignación Universal por Hijo	2009

Fonte: elaboração própria.

2.1.3. Estratégias integradas de combate à pobreza

Por último, Barrientos identifica as estratégias integradas de redução da pobreza como um terceiro tipo de iniciativas, que são “*social assistance combining a range of interventions focused on the poorest*” (Barrientos, 2013A: 108) e que, à semelhança dos CCT, também partem da ideia de pobreza como fenômeno multidimensional. No entanto,

estes programas caracterizam-se por ser um conjunto amplo de iniciativas distintas de combate à pobreza e à exclusão social (em áreas tão distintas quanto a habitação, a inserção laboral, a educação, entre outras), pelo que o relevo dado à transferência monetária *per se* é bastante menor do que nos outros dois casos precedentes (Barrientos, 2013B). Os programas chilenos, que estudaremos mais adiante, são o exemplo característico deste tipo de iniciativa.

2.1.4. Renda Básica Universal

Apesar de não estar entre as políticas examinadas nesta tese, a renda básica universal (RB) é um debate que “esbarra” com frequência nas discussões sobre transferência focalizada. Dedicamos esta seção à sua análise, uma vez que, como veremos noutros capítulos, esta é uma discussão que também está presente no Brasil, na África do Sul e no Chile, tendo surtido efeitos muito distintos. Em debate no Brasil desde os anos 80, um projeto de RB é apresentado ao Senado em 1991, mas a discussão não segue em frente. Um outro projeto é apresentado em 2001 e passa a vigorar como lei em janeiro de 2004, tornando o Brasil o primeiro país do mundo a ter uma política nacional de RB. Contudo, esta jamais foi implementada. Já na África do Sul, este é um debate que tem mobilizado atores variados (acadêmicos, sindicatos e outros) e que se mantém aceso, apesar de ainda não ter produzido nenhum resultado no que respeita à adoção de uma política pública. No Chile, o tema também tem sido objeto de discussão na última década.

Apesar de ser alvo de discussão desde há muito, a proposta de introdução de um RB tem tido recebido mais apoio nos últimos tempos, nomeadamente após a reabertura de discussões sobre o assunto em países como Portugal e após a introdução de programas piloto, com ocorrido na Finlândia e em diversos municípios holandeses. O apoio a este tipo de iniciativa tem surgido em força nos países europeus em decorrência do aumento da austeridade nos últimos anos (Forget *et al.* 2013). Chama-se a atenção para o fato de este ser um debate que ultrapassa a barreira Norte/Sul, havendo propostas de implementação em países com os mais distintos níveis de desenvolvimento. A existência de uma rede com o intuito de disseminar informação sobre a RB, a *Basic Income Earth Network* (BIEN), facilita a circulação de ideias.

As razões por detrás do crescente apoio à RB são das mais distintas ordens: combate à pobreza, maior flexibilidade no mercado de trabalho, possibilidade de redução de outras iniciativas no âmbito do estado de bem-estar, melhoria das condições de vida de determinados grupos, avanços na área da justiça social, aumento da liberdade de cada indivíduo, aumento da cidadania e outras (Pateman e Murray, 2012). De acordo com Standing (2016: 308), “*a basic income should be the second pillar of a 21st-century income distribution system*”. O autor defende que a criação de uma política deste tipo é essencial para combater a desigualdade e a insegurança, que têm atingido níveis considerados inaceitáveis. Ferguson (2015:38) também aponta para os benefícios de optar por este tipo de intervenção, em lugar de outras formas de transferência, dado que: “*(...) if the proverbial «man» were to receive neither a fish nor a fishing lesson but instead a binding entitlement to some specified share of the total global production, then (and only then) would he really be fed «for a lifetime»*”.

À semelhança do que acontece com a transferência monetária focalizada, a RB também pode assumir formatos muito diferentes. Vejamos brevemente algumas das propostas que têm sido avançadas e como têm sido implementadas as iniciativas na área.

Standing (2016: 316) propõe o seguinte modo de funcionamento de uma RB:

The ideal would be to construct a multi-tiered social protection system with a basic income as its base made up of three components. The first would be a modest social dividend, paid to every individual legally resident, with children receiving perhaps half as much as adults. This would be supplemented by needs-based payments, set by additional costs of living for disability, frailty, old age and so on. A third component would be a «stabilisation grant», which would rise in recessions and fall in booms, acting as a counter-cyclical measure.

Standing (2016) afirma também que todos os países devem criar um fundo soberano, semelhante ao do Alasca. A proposta de Standing (2016) de uma transferência de menor valor para crianças é algo que vem sendo debatido, tendo gerado várias críticas, entre elas o fato de diminuir a importância das crianças em comparação com os demais indivíduos e um problema de desadequação, uma vez que para responder às necessidades das crianças é necessário tanto ou mais dinheiro do que para um adulto (entrevista 39).

Apesar de muito debatida e largamente conhecida, a implementação do RB tem encontrado alguns obstáculos. Ainda assim, existem vários programas que têm sido desenvolvidos em diversos contextos, sendo o mais famoso deles o do Alasca. Este último consiste na transferência anual para todos os indivíduos residentes no estado. O valor a transferir varia anualmente e a iniciativa é financiada por meio de um Fundo de

Permanência composto pelos ganhos resultantes da exploração de recursos naturais. Entre 1974 e 1979, um piloto de RB, chamado *Guaranteed Annual Income* (GAI), também foi colocado em prática no Canadá, mais concretamente nas cidades de Winnipeg e de Dauphin. Mudanças no governo em 1979 trazem o fim do programa (Forget, 2013). Não existem muitas avaliações dessa experiência, mas entre os efeitos conhecidos há uma melhoria das condições de saúde, que se reflete num menor número de hospitalizações (Forget, 2013).

A experiência piloto da Namíbia também tem atraído alguma atenção. Os anos 2000 trazem o nascer do debate em torno da RB e a sugestão concreta e de implementar um programa do tipo surge no relatório, produzido pela comissão constituída em 2001 para pensar a reestruturação do sistema de impostos nacional (Haarmaan e Haarmann, 2012, NAM-BIG Coalition, N/D). Uma vez que o governo não se manifesta relativamente a este ponto do relatório, forma-se, em 2005, a *Namibian Basic Income Grant Coalition*⁴ (NAM – BIG Coalition), que tem por objetivo trabalhar em conjunto com o governo para lograr colocar em vigor um programa de RB. A partir de 2007, a NAM-BIG Coalition resolve que a condução de um programa piloto, implementado de janeiro de 2008 a dezembro de 2009 em Otjivero, permitiria demonstrar os benefícios de adotar um programa destes de larga escala. Uma avaliação é conduzida em seguida, tendo sido identificada uma redução do nível de pobreza, melhorias na alimentação, aumento no acesso a cuidados de saúde e à educação, aumento da participação no mercado de trabalho, nomeadamente por meio do desenvolvimento de microempreendimentos, constituição de poupança e descida dos crimes ligados à economia (Haarmaan e Haarmaan, 2012). Diante destes resultados, o governo inicialmente apoia a constituição de um programa nacional, mudando de posição após o FMI afirmar que o programa é financeiramente inviável por corresponder a 5,5% do produto interno bruto (PIB), cálculos que foram desmentidos pela NAM-BIG Coalition (Haarmaan e Haarmaan, 2012). Apesar dos esforços da NAM-BIG Coalition e do apoio de diversos setores, entre eles da imprensa, não tem havido grande evolução recente (Haarmaan e Haarmaan, 2012).

No final de 2010, um programa de RB é também implementado no Irã. Desde 2011, dois programas piloto distintos têm sido colocados em prática na Índia. O primeiro

⁴ Fazem parte da NAM-BIG Coalition os seguintes membros: Council of Churches in Namibia, National Union of Namibian Workers, Namibian NGO Forum, Namibian Association of AIDS Service Organisations; Labour Resource and Research Institute, Legal Assistance Centre, National Youth Council e Church Alliance for Orphans (Haarmaan e Haarmaan, 2012).

deles encontra-se em Nova Déli e o segundo está a ser desenvolvido em oito aldeias na região de Madhya Pradesh.

A proposta também tem sido alvo de discussão no contexto latino-americano, mais além do Brasil e do Chile, onde tem entrado com alguma dificuldade (Yanes, 2008). No México o tema tem suscitado mais atenção, especialmente após uma série de iniciativas desenvolvidas na Cidade do México, tais como a atribuição de uma pensão universal (Yanes, 2008) a todos os que têm 70 anos ou mais.

2.2) Circulação de ideias e disseminação de programas de transferência monetária

Leite *et al.* (2013) utilizam o referencial proposto por Hall (1993) para explicar mudanças nas políticas públicas para analisar o surgimento dos programas de transferência monetária no Brasil e no México. De acordo com as autoras, a implementação deste tipo de políticas na América Latina corresponde adoção de um novo paradigma. No caso específico do México, a opção por um CCT consiste numa mudança de segunda ordem, nos termos de Hall (1993), dado que já havia anteriormente políticas de transferência focalizada, mas não se transferia dinheiro, ou seja, o paradigma não se altera, mas o desenho da política pública sim.

Tomazini (2013, 2010) analisa também a importância das ideias na formulação dos programas de transferência brasileiro e mexicano, desta feita servindo-se do *Advocacy Coalition Framework* proposto por Sabatier e Jenkins-Smith. No caso do México, a autora identifica duas coalizões envolvidas na elaboração da política de transferência monetária: uma que está ligada ao capital humano e outra associada à transferência incondicional. Já no Brasil, a autora menciona a existência de três coalizões: além das coalizões do capital humano e da renda incondicional, junta-se-lhes uma terceira que está ligada à segurança alimentar. Tomazini identifica os interesses defendidos ao longo do tempo pelas diferentes coalizões e os conflitos em que estas se envolvem e mostra como a preponderância de uma coalizão sobre a(s) outra(s) varia. É afirmado que, nos últimos anos, a coalizão do capital humano se torna dominante em ambos os casos e que isso se reflete na política pública através da introdução de condicionalidades na área da saúde e da educação (e no México na área da nutrição também). O desenho do programa tal como ele é não se faz, no entanto, sem o apoio de outras coalizões, como é

o caso da coalizão da renda básica brasileira, que vê no PBF a possibilidade de expansão até que este se torne numa política de RB (Tomazini, 2010). A predominância de certa coalizão relativamente a um tema ou a uma política pública concreta num período de tempo determinado não significa total ausência de conflito e muito menos é garantia de que a situação não pode ser alterada a qualquer momento.

Alguns autores, como Osorio (2015) e Peck e Theodore (2015) apontam para a existência de uma espécie de consenso favorável aos CCT, que têm sido replicados nos mais diversos contextos. A questão da difusão/transferência destes programas tem sido objeto de diversos estudos (Osorio, 2014, 2015; Peck e Theodore, 2015; Sugiyama, 2008a; 2008b; 2011; Leite e Peres, 2013; Leite *et al.*, 2013; Peña, 2013; Leite *et al.*, 2016, Coelho, 2008). Uma parte da produção dedica-se à difusão interna (leia-se dentro de uma mesma unidade) dos programas de transferência monetária, enquanto a outra parte se dedica à sua difusão a nível internacional.

Alguns programas, como é o caso do POP mexicano, do PBF do Brasil são considerados *best practices*. O programa do México tornou-se um dos mais conhecidos e um dos que mais disponibiliza informação. A realização de avaliações por órgãos independentes no começo do programa cumpre a função de dar legitimidade interna ao programa, ao mesmo tempo que permite a formação de um banco de informações sobre transferência monetária que vão ser essenciais para a disseminação desta ideia e deste tipo de política, especialmente no espaço latino-americano (Barrientos e Villa, 2013; Leite *et al.*, 2013).

Grande parte dos trabalhos centra-se na difusão dos CCT ocorrida entre países latino-americanos, o que se explica pelo fato de haver uma concentração geográfica deste tipo de programas. Se Andrade (2008) declara que a ideologia ajuda à difusão de transferências monetárias na América Latina, tanto Peña (2014), quanto Sugiyama (2011) demonstram claramente a impossibilidade de estabelecer uma relação direta entre ideologia e adesão a programas de transferência monetária. Com efeito, governos que se encontram em diversos pontos do espectro ideológico adotam programas deste tipo. O que parece haver é um momento distinto para que partidos com ideologias diferentes adotem estas políticas: a primeira vaga de programas na América Latina (1995-2000) está ligada a governos de centro e de direita, a segunda vaga (2000-2005) aos de esquerda e centro-

esquerda e a terceira vaga (2005-2008) não é marcada pela ideologia (Peña, 2014). Entretanto, governos de diferentes ideologias tendem a adotar programas distintos:

Leftist governments define poverty as multidimensional deprivation and right governments define it as deficiencies in income and assets. This definition of poverty as multidimensional deprivation may explain why leftist governments were all characterised by adopting programmes that merged programmes that already existed into a new scheme (Peña, 2014: 26).

Apesar de a maior parte dos estudos sobre o tema serem relativos à América Latina, a difusão das transferências monetárias está longe de se limitar a esta região. Andrade (2008) mostra como a cooperação no Brasil com diversos países africanos, tanto no âmbito do Programa África-Brasil de Desenvolvimento Social⁵ (PABDS), quanto através de acordos bilaterais ou triângulares, tem sido importante para o desenvolvimento dos programas de transferência monetária no continente. Um dos elementos do programa de cooperação é a visita de delegações do Gana, da Guiné-Bissau, da Nigéria, da África do Sul e da Zâmbia ao Brasil em 2006 (Costa Leite *et al.*, 2013; Andrade, 2008), o que permite a difusão de ideias de forma direta. Dentre as relações triangulares, ressalta-se a parceria estabelecida entre o Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (MDS), DFID e o governo do Gana, em 2007, que surge como resposta a um pedido de apoio deste último ao MDS (MDS, 2007), após uma delegação ter visitado o Brasil ao abrigo do PABDS (Costa Leite *et al.*, 2013). O objetivo do acordo é auxiliar o Gana a desenvolver um programa semelhante ao PBF, que veio a chamar-se *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP)⁶. Ao DFID cabe financiar o acordo e as atividades por ele previstas, enquanto o MDS se compromete a fornecer ajuda técnica, seguindo o padrão de atuação brasileiro no que respeita à cooperação Sul-Sul (Costa Leite, *et al.* 2013). Levam-se a cabo três missões, nas quais técnicos do MDS,

⁵ O Programa África-Brasil de Desenvolvimento Social é uma parceria estabelecida em 2006 entre o Ministério de Desenvolvimento Social do Brasil, o DFID do Reino Unido e o IPC-IG e tem por objetivo a divulgação das experiências brasileiras em matéria de proteção social, por meio da criação de uma *webpage* sobre o assunto, de diversas publicações sobre o tema e da promoção de seminários e visitas de estudo (Andrade, 2008; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013).

⁶ O LEAP é um programa de transferência monetária destinado a crianças pobres, aos órfãos, aos indivíduos com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência. Discute-se a possível expansão do programa para outros grupos, como os agricultores e pescadores de subsistência e as pessoas em situação de pobreza afetadas pelo HIV/SIDA (IPC-IG, N/D A). Os beneficiários são selecionados através de uma combinação entre focalização geográfica e seleção comunitária (IPC-IG, N/D A). O Cadastro Único, de inspiração brasileira, é um sistema usado para gerir as informações sobre os beneficiários. As transferências são efetuadas pelos correios a cada dois meses. Espera-se que os beneficiários do programa matriculem as crianças na escola, registem todos os membros da família no Seguro Nacional de Saúde, efetuem o registo dos recém-nascidos e cuidem da participação destes no Programa Expandido de Imunização, e garantam que as crianças não sejam forçadas a trabalhar (IPC-IG, N/D A).

provenientes da Secretaria Nacional da Assistência Social (SNAS), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (MDS, 2007) se deslocam ao Gana para fornecer informações sobre Cadastro Único (CadÚnico), o combate ao trabalho infantil, sobre as condicionalidades e relativas ao monitoramento e avaliação do programa (Andrade, 2008; MDS, 2007). A partilha de conhecimentos sobre a experiência brasileira de formulação e implementação de programas de transferência monetária e a participação dos técnicos brasileiros na formulação do LEAP ajuda a legitimar o programa (IPC-IG, N/D A, N/D B). A respeito da transferência de um CCT para o Gana, Foli *et al.* (2017) ressaltam a importância de uma *instrument constituency* unida ao redor da ideia de CCT como solução e da qual participam o MDS, o DFID e outros.

Já Howlett *et al.* (2018) examinam a importância dos programas brasileiro e colombiano como fontes de inspiração para o desenvolvimento do programa filipino. Os autores notam a presença de consultores externos com conhecimentos sobre outros programas e também a participação de delegações filipinas em conferências e eventos internacionais. Estes dois fatores contribuem para que características típicas dos programas latino-americanos sejam transportadas para o novo contexto. Mais ainda, afirmam que este é um caso que permite identificar a existência de uma *instrument constituency*, constituída em torno da ideia de CCT como solução e da qual fazem parte os atores acima mencionados, responsável pela transposição deste instrumento para as Filipinas.

Vale ainda mencionar que os programas de CCT também têm atraído a atenção de países da América do Norte. A cidade de Nova Iorque é a primeira a colocar em prática um programa deste tipo, em 2007, chamado *Opportunities NYC*, que é altamente influenciado pela experiência mexicana (Peck e Theodore, 2015) e que também tinha conhecimento da experiência brasileira, dado que técnicos do programa realizaram visitas ao Brasil (ABC, 2007). Entretanto, outros programas piloto têm sido implementados noutras cidades norte-americanas, entre elas Memphis (Peck e Theodore, 2015).

Peck e Theodore (2015) assinalam as conferências internacionais sobre CCT, ocorridas em Puebla em 2002, em São Paulo em 2004 e em Istambul em 2006, como espaços cruciais para a disseminação dos CCT. Estas contam com a participação de inúmeras delegações e facilitam a troca de conhecimentos e de experiências. Com efeito:

“these were among the first steps in the construction of a transnational community of practice around CCTs – a heterogeneous but nonetheless purposive alliance of funders, evaluators, practioneers, consultants and political overseers” (Peck e Theodore, 2015: 86). A importância de uma comunidade epistêmica favorável aos programas de CCT a nível da América Latina também é ressaltada por Osorio (2014).

O sistema Chile Solidario também é considerado *best practice* e parte de suas características, em especial o apoio psicossocial, têm sido replicadas noutros locais. O grau de complexidade deste programa é extremamente elevado, como veremos mais abaixo, o que faz com que Barrientos (2010) chame a atenção para a dificuldade de implementar programas similares em contextos que não tenham alta capacidade de provisão de serviços.

No campo das UCT, a África do Sul é uma referência, havendo replicação dos programas em vários países, em especial dentro do continente africano. Com efeito, políticas com inspiração nas pensões sociais e no CSG são encontradas no Lesotho (Granvik, 2015) e na Namíbia, respetivamente, e há um interesse crescente de outros países pelos programas sul-africanos, que se traduz no envio de delegações para aprender mais sobre os mesmos (entrevistas 11, 18 e 19; Garcia e Moore, 2012).

Vários são os atores que têm um papel na difusão dos programas de transferência monetária. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem sido um ator de disseminação da proteção social de um modo geral nos PED, trabalhando junto de governos, sindicatos e entidades patronais (Barrientos e Hulme, 2008A). Desde meados da década de 90, o BM também tem trabalhado no sentido de difundir práticas e conhecimentos relativos à proteção social (Barrientos e Hulme, 2008A). Algumas das agências da Organização das Nações Unidas, como o PNUD⁷, o UNICEF, a Organização Mundial da Saúde (WHO) e o Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), também têm chamado a atenção para a importância da proteção social de um modo geral, além de financiarem estratégias de cooperação em matéria de proteção social (Barrientos Hulme, 2008A; Costa Leite *et al.*, 2013, McNeill, 2011) e das transferências monetárias em particular. Leite *et al.*(2013) afirmam que a

⁷ McNeill (2011) chama a atenção para o fato de o PNUD ser bastante bem-sucedido no que respeita à condução de estudos e análises, mas ressalta que a proximidade que esta agência das Nações Unidas tem dos governos nacionais também pode levar a alguns bloqueios.

comunidade epistêmica constituída por técnicos provenientes destas diferentes instituições internacionais é bem-sucedida no convencimento dos governos da região latino-americana a adotar políticas que refletem as ideias destas instituições sobre transferência monetária. Ressalta-se, contudo, que a capacidade de influência dessas instituições varia em função do contexto (Franzoni e Voorend, 2011). Ao analisar a abertura do governo à participação de atores internacionais na formulação dos programas de transferência do Chile, da Costa Rica e de El Salvador, Franzoni e Voorend (2011) concluem que a capacidade de influência destes atores na Costa Rica é mínima, pois o governo é extremamente fechado a discussões com outros atores, enquanto no caso de El Salvador estas instituições foram cruciais para a elaboração da política. No caso de extrema dependência do governo perante a instituição internacional, por razões financeiras, por exemplo, o agente externo pode ser capaz de impor as questões a entrar na agenda e mesmo as políticas públicas a adotar. Note-se também que estas instituições internacionais não só são capazes de influenciar os rumos das políticas a adotar, como elas mesmas sofrem influências ao serem expostas a novas ideias e a evidências surgidas da aplicação dos programas.

O papel do Brasil como exportador de políticas sociais também é analisado por Faria (2012), que afirma que o país instrumentaliza essa difusão para se posicionar mais favoravelmente no contexto regional. Segundo o autor, o país difunde tecnologia social por via de relações triangulares, modelo que usa preferencialmente no estabelecimento de cooperação Sul-Sul (Andrade, 2008), como acontece relativamente ao Equador e ao Peru, países que têm acordos bilaterais assinados com o MDS e com a ABC, visando a transferência de conhecimentos sobre gestão de programas e de ações de desenvolvimento social e sobre acompanhamento das condicionalidades e monitoramento e avaliação do programa, respetivamente (ABC, 2007).

As agências de cooperação da Alemanha (GIZ), dos EUA (USAID) e do Reino Unido (DFID) também têm sido ativas na divulgação das transferências monetárias, tendo havido outras agências que participaram em programas específicos, como é o caso da agência de cooperação da Austrália (AUSAID) num dos programas do Quênia (Ndoka, 2013). O DFID, em particular, tem sido um ator-chave na divulgação das experiências de transferência monetária tanto em diferentes países africanos, quanto no Reino Unido (Andrade, 2008), através dos seus diversos escritórios (entrevista 1). A importância das agências doadoras varia segundo o contexto: na América Latina elas não são importantes

para a difusão da ideia e dos programas, mas elas assumem a função de líder da difusão na África Subsaariana (Barrientos e Villa, 2013). No continente africano, as agências doadoras têm divulgado a ideia e influenciado os governos a adotar programas de transferência monetária, além de proverem ajuda à construção de programas por meio de financiamentos e do apoio na implementação de pilotos (Barrientos e Villa, 2013).

O *International Poverty Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG) também tem um papel especial na divulgação de informação, tendo sido crucial a criação de uma área de aprendizagem Sul-Sul (Andrade, 2008). No caso específico do PBF, o MDS e o escritório do DFID no Brasil são particularmente importantes, na medida em que divulgam a experiência através da produção de relatórios e de outros materiais de informação sobre o assunto, prestam assistência técnica, realizam treinamentos e *workshops*, promovem visitas de estudo de outras delegações e divulgam o programa através da participação em eventos (Costa Leite *et al.*, 2013).

Algumas OSC com atuação a nível internacional, como a *HelpAge International*, *Save the Children* e Oxfam (Barrientos e Hulme, 2008A), também contribuem para a divulgação de informação sobre os programas. Em alguns casos específicos, como no HSNP do Quênia, as OSC acima mencionadas atuam como parceiras do governo e das instituições financeiras e agências internacionais, participando não só da formulação do programa, mas também da sua administração e auxiliando a sua implementação (Beesly, N/D).

*

Como vimos, ideias sobre transferência monetária e modelos de programas têm circulado amplamente nos PED, sendo alguns atores, como o BM e o DFID, veículos de disseminação importantes. Vimos também que as transferências monetárias podem assumir formatos muito distintos de contexto para contexto. Os próximos capítulos são dedicados ao estudo de três casos – África do Sul, Brasil e Chile – que ilustram diferentes ideais-tipo de programa de transferência, seguindo a tipologia de Barrientos (2013A). Estes estudos de caso permitem-nos entender como ideias se materializam em políticas públicas, bem como o modo como elas se adaptam para responder a realidades distintas.

CAPÍTULO 3 – ÁFRICA DO SUL

Este capítulo aborda o caso da África do Sul. Este país foi escolhido como objeto de estudo por albergar o *Child Support Grant*, um UCT com grande magnitude em termos de beneficiários, preponderante no sistema de proteção social nacional e que serve de modelo para outros países.

Contrariamente ao que acontece em grande parte dos países do continente, o sistema sul-africano⁸ é antigo, completando em breve um século. A história do país⁹ encontra-se marcada pela segregação racial, pelo que a proteção social, assim como outros setores de política pública, é francamente condicionada por este modo de organização (Garcia e Moore, 2012). A diferenciação com base em distinções raciais acentua-se ao longo do tempo, culminando na instauração do *Apartheid*, o regime de segregação racial vigente entre 1948 e 1994. O regime divide a população em dois grandes grupos: os brancos (grupo minoritário, mas no poder) e os africanos (grupo que contem três divisões: indianos/asiáticos, *coloured* e negros, sendo que há entre eles uma hierarquia na qual os negros se encontram na base). Os não-brancos e, em particular, os negros, encontram-se privados do acesso a uma série de serviços públicos, do acesso à terra (com a criação de *homelands* ou bantustões para isolar a população negra) e do exercício da cidadania. A segregação ocorre tanto no território (os indivíduos são forçados a residir em determinadas zonas e limitados em termos de circulação em função da sua raça), quanto ao acesso ao trabalho e a serviços, como educação e saúde. A discriminação com base racial é oficialmente eliminada em 1994, apesar de os seus efeitos ainda serem visíveis até hoje.

A assistência social passa, então, a ser uma ferramenta importante no combate às profundas desigualdades, com o CSG a ser um dos instrumentos mobilizados para esse fim. A preponderância da assistência social no sistema de proteção social é também digna de atenção (Barrientos *et al.*, 2013). Os sistemas de proteção social tendem a ter uma parte

⁸ Atualmente há dois modelos de proteção social em vigor no continente africano (Niño-Zarazúa *et al.*, 2012). O primeiro deles é o modelo adotado pela maioria dos países do Sul do continente e que se baseia na concessão de bolsas, ou seja, em transferências puras, dirigidas maioritariamente aos idosos e às crianças. O segundo modelo, ao qual aderem países do centro e leste africano, caracteriza-se por ter programas de assistência social de curta-duração (muitos nunca saem da forma de piloto), com poucos beneficiários e com grande participação de atores externos na sua gestão e financiamento.

⁹ O argumento é válido também para a Namíbia, que só se tornou independente da África do Sul em 1990.

contributiva bastante desenvolvida quando comparada ao ramo da assistência social (Seekings, 2006A). Contudo, no sistema sul-africano, a proteção contributiva cobre uma parte muito limitada da população, uma vez que a ela acedem apenas trabalhadores de alguns setores do mercado laboral formal, isto é, apenas cerca de 45% da população ativa, em 2002 (Van der Berg e Bredenkamp, 2002), estando a restante população descoberta ou apoiada por meio da assistência social. A importância atribuída a este setor é atestada pelo nível do gasto que lhe está associado, que correspondia no começo dos anos 2000 a 3% do produto interno bruto (PIB) (Seekings, 2006A) e nos anos mais recentes a 3,2% do mesmo (Garcia e Moore, 2012). A magnitude da política de assistência social é confirmada pelo elevado número de beneficiários: em 2010, metade das famílias sul-africanas têm, pelo menos, um beneficiário (Barrientos e Villa, 2013). Neste contexto, e dada a quase inexistência de serviços, assistência social é quase sinónimo de transferência monetária.

Apesar da magnitude do setor de assistência social, os números da pobreza ainda são extremamente elevados, tendo-se verificado um aumento da sua incidência em anos recentes. No momento da transição democrática, a pobreza, considerando a linha de corte internacional de US\$1,90 por dia, atingia 33,8% da população, caindo para 16,5% em 2010 e aumentando para 18,9% em 2014 (BM, N/D). Usando a linha de pobreza definida a nível nacional, os números são ainda mais impressionantes: estima-se que 66,6% dos sul-africanos vivem abaixo da linha de corte em 2005 e que esta condição afeta 55,5% da população em 2014, isto é, 30,3 milhões de pessoas (BM, N/D).

3.1) Breve histórico da pobreza e das políticas sociais

A construção do sistema sul-africano data do começo do século XX. É, no entanto, importante mencionar que ainda antes de se instituir este sistema, já havia uma série de iniciativas de combate à pobreza. Estas ações – auxílio na compra de alimentos e apoio a órfãos - começam ainda no século XVII, com a colonização da Cidade do Cabo e são progressivamente alargadas às zonas rurais (Kruger, 1992). Trata-se de iniciativas de alívio à pobreza, promovidas por Igrejas, com destaque para a Igreja Refomada Holandesa, e outras organizações (Kruger, 1992; Seekings, 2006B).

Em 1913 é colocado em prática o primeiro programa de assistência social, nomeado *Children's Protection Act* (Pauw e Mncube, 2007). O programa, dirigido às crianças, é implementado exclusivamente em áreas urbanas e tem um viés a favor da população branca (Pauw e Mncube, 2007). Na sequência de avanços na lei trabalhista, como o estabelecimento de um salário mínimo para alguns setores e a garantia de empregos para os brancos, o governo da África do Sul começa a analisar a possibilidade de criar um sistema de proteção social, impulsionado pela preocupação com a manutenção da supremacia dos brancos (Seekings, 2007: 261):

Having secured employment guarantees through labour legislation, white workers sought to make doubly sure that the racial income hierarchy was maintained in retirement.

Seekings (2006A: 5) afirma ainda que:

South Africa's welfare state thus has its origins above all in the NP [National Party] (and Pact Government's) general strategy of racial segregation (and discrimination) in response to the swartgevaar ('black danger').

As primeiras propostas a respeito das pensões por idade constam no Memorando Collier, comissionado pelo governo e entregue em 1925 (Seekings, 2006A). O viés racial já está presente neste momento: a proposta destina-se a todos, mas há diferenças nos valores consoante à raça (Seekings, 2006A). Descartada esta proposta (Seekings, 2006A), instaura-se a Comissão Pienaar, que tem por missão pensar a criação do sistema de proteção social (Seekings, 2006A, 2007, 2015). Relatórios contendo recomendações são emitidos pela Comissão entre os anos 1927 e 1929. O primeiro deles apoia a adoção de pensões de idade, recomendação seguida pelo governo, que aprova em 1928 o *Old Age Pensions Act* ou *Old Age Bill* (Seekings, 2007, 2015). Nesse relatório propõe-se também a criação de pensões por invalidez não-contributivas, mas estas só vêm a ser de fato implementadas em 1937 (Seekings, 2007). Mais rígida no que respeita à separação, a Comissão Pienaar sugere a exclusão dos negros de qualquer tipo de benefício (Seekings, 2006A). Segundo Seekings (2006A), o afastamento dos negros deve-se a questões raciais, mas também a questões de ordem fiscal, uma vez que, por constituírem um contingente numeroso, a sua inclusão acarretaria gastos muito maiores. O segundo relatório da Comissão Pienaar, por sua vez, propõe a criação de um seguro social para apoiar os trabalhadores em caso de doença ou de desemprego (Seekings, 2006A), reproduzindo a ideia de que países em desenvolvimento e com um elevado contingente de população rural deveriam optar por proteção social não contributiva (Seekings, 2015). Forja-se aqui

a principal característica do sistema de proteção social da África do Sul e que perdura até hoje: a assistência social é o elemento central (Seekings, 2007; Barrientos *et al.*, 2013).

A *Old Age Pension* (OAP) entra em vigor em janeiro de 1929. A pensão é exclusiva para brancos e *coloured*, sendo os demais grupos incluídos apenas a partir de 1944. Os valores transferidos para os brancos são significativamente mais altos do que para os *coloured* (Seekings, 2006A). A variação do montante transferido por raça é uma característica que permanece até às vésperas do fim do *Apartheid* (Seekings, 2015).

Os anos 30 são marcados por discursos, nomeadamente dentro da Comissão Carnegie (1932), que contestam os programas de assistência social providos pelo Estado e avançam a ideia de pobreza como questão moral e não estrutural (Seekings, 2006B). Paralelamente, a administração de programas de alívio à pobreza pela Igreja ganha um novo alento (Seekings, 2006B).

Apesar disso, há um aumento do número de beneficiários e do gasto com o setor (Seekings, 2006B). Criam-se as pensões por invalidez, destinadas a todos os indivíduos brancos incapacitados e, em 1947, estendidas aos demais grupos raciais (Paw e Mncube, 2007). Já os cegos estão cobertos pelo *Blind Persons Act*. Em 1937, por meio do *Children's Act*, crianças – inicialmente apenas crianças brancas - em situação de vulnerabilidade passam a receber assistência monetária por meio do State Maintenance Grant (SMG). O objetivo desta medida é ajudar as crianças que crescem em lares vulneráveis de modo a que estas possam integrar-se na sociedade (Seekings, 2006B). O SMG baseia-se na noção tradicional de família e inspira-se em programas implementados no Reino Unido (Lund, 2008). No ano seguinte, em 1938, surge um subsídio para que as mães trabalhadoras possam colocar os filhos em creches (Seekings, 2006B).

Se no final dos anos 30 o sistema de proteção social sul-africano já é bastante desenvolvido, a grande expansão acontece no meio da década de 40 com a incorporação de todos os grupos raciais aos diferentes programas, mantendo-se as diferenças raciais a nível dos montantes transferidos (Seekings, 2006A, 2006B). Outro desenvolvimento importante dos anos 40 é a entrega da gestão da assistência social às *homelands*, o que traz grandes discrepâncias no que é oferecido à população. Já na década de 60, momento de endurecimento do *Apartheid*, os serviços de proteção que se destinam aos negros passam a ser realizados a nível das províncias, mas a decisão é centralizada no governo nacional (Lund, 2008). A gestão da assistência social é controlada por departamentos

distintos em função da raça, o que só veio a desaparecer em 1984, com a introdução de um parlamento tricameral no qual estão representados brancos, indianos e mestiços, mas não os negros (Lund, 2008).

Os anos 70 e 80 caracterizam-se por um afrouxar da diferenciação por linhas raciais no acesso ao sistema de proteção social. O elevado crescimento econômico e a necessidade de trabalhadores mais qualificados levam a maiores investimentos em educação e atraem para as zonas urbanas números consideráveis de indivíduos negros (Seekings, 2007B), cuja presença nas cidades era, até então, limitada e regulada. A incorporação de um grande número de trabalhadores não-brancos no mercado laboral e a organização destes em sindicatos capazes de exercer elevada pressão no governo resultam no acesso deste grupo ao sistema de proteção social (Seekings, 2007B).

Entretanto, nos anos 80, o crescimento econômico estanca, gerando muito descontentamento entre a população. Há uma escalada de violência entre os grupos de resistência anti-*Apartheid* e o rígido governo de P. W. Botha (1984-1989). A par disso, assiste-se à condenação do regime sul-africano pela comunidade internacional e à pressão pela mudança, nomeadamente através da imposição de sanções económicas e da exclusão do país de diversos eventos e organizações internacionais. Todos estes elementos contribuem para o fim do regime. Com a chegada de De Klerk ao poder (1989-1994) têm início as negociações para a transição para a democracia. As primeiras eleições livres, que conduzem Nelson Mandela ao poder (1994-1999), têm lugar em 1994, marcando o fim do regime.

Durante a transição e já na democracia, observa-se um crescente interesse pela assistência social, quer no meio académico, como demonstrado pelas numerosas publicações a esse respeito, quer dentro do novo governo, que fez diversas declarações sobre o setor e envidou esforços no sentido de o expandir. O olhar mais atento para a assistência social está em linha com uma tendência internacional de reconhecimento do setor como importante na luta contra a pobreza (Seekings, 2015; Barrientos, 2013A). No seu relatório de 1994 posteriormente editado, Van der Berg (2002) identifica três motivos que estão na origem de uma alta do interesse pelo sistema de proteção social como um todo: o fato de as desigualdades com base racial não serem mais aceitas, sendo, por isso, necessário reformular o sistema marcado por um viés racial; um aumento da pobreza; e a

erosão dos sistemas tradicionais de proteção em decorrência de uma série de mudanças sociais.

À medida que se aproxima o fim do regime, crescem as pressões por incorporação de todos os grupos e de igual modo no sistema de assistência. Tal não é, no entanto, viável, uma vez que o aumento exponencial do número de beneficiários, mantendo-se o mesmo nível de transferência, exige um nível de recursos extremamente elevado (Van der Berg, 2004). Para garantir a sustentabilidade, é necessário fazer cortes, pelo que o montante das pensões dos brancos se vê reduzido (Pauw e Mncube, 2007). Esta medida diminui o fosso entre brancos e não-brancos, mas a diferença de valores mantém-se até o fim do regime. Van der Berg (2002) afirma que a escolha pela redução dos valores do OAP se justifica pelo fato de haver menor resistência às mudanças dentro do grupo dos idosos, que são também politicamente menos importantes do que outros grupos. Fontes confirmam que a redução do montante atribuído aos brancos se fez sem resistência por parte destes (entrevista 24). O OAP torna-se assim em um instrumento importante de redistribuição (Van der Berg, 2002). Ainda em vigor, a pensão destina-se atualmente a homens com 65 anos ou mais e mulheres com 60 anos ou mais, que não recebam outro tipo de apoio e que não estejam inseridos em nenhuma instituição estatal (Garcia e Moore, 2012). O número de beneficiários tem sido rapidamente alargado passando de 1,7 milhões em 1997, a 2,1 milhões em 2006 e a 2,4 milhões em 2009 (idem; Pauw e Mncube, 2007). De acordo com Niño-Zarazúa *et al.* (2012), na África do Sul, transferir pensões para idosos equivale a transferir dinheiro para toda a família, dado que a pensão tem impactos na educação das crianças e no acesso aos cuidados de saúde dos membros da família, havendo resultados mais positivos quando o recipiente da pensão é mulher (Duflo, 2003).

Também são realizadas alterações ao SMG, mas o programa mantém-se enviesado. No fim dos anos 80, o SMG funcionava do seguinte modo:

This grant was available to a parent (initially only mothers or guardian living with a child under 18 years of age, on condition that the parent/guardian was unmarried, widowed, or separated; had been deserted by the spouse for more than six months; had a spouse who received a social grant or had been declared unfit to work for more than six months; or had a spouse who was in prison, a drug treatment centre or a similar institution and had been for more than six months”(Lund, 2008:15).

As mudanças no programa no começo dos anos 90 passam pela redução da atribuição da bolsa a 4 crianças por família para o máximo de 2 crianças e a aceitação da solicitação da bolsa por parte de homens e não apenas por mulheres como até então (Lund,

2008). Em vésperas de transição, a variação no modo de implementação do programa é alta, devido à sua administração estar a cargo das províncias - são atribuídos diversos nomes ao programa, as regras mudam de província para província e há mesmo locais onde o SMG não é executado (Lund, 2008). De acordo com Lund (2008), as regiões com maior incidência da pobreza são as mesmas onde a administração do programa se faz de modo mais ineficiente.

Ainda nos anos 80 e 90, a inclusão de novos beneficiários nos diversos programas é facilitada pelo recurso a bases de dados computadorizadas (Seekings, 2015). Apesar de todos os esforços no momento que antecede a redemocratização no sentido de expansão do sistema, há ainda grandes diferenças na cobertura de região para região. De acordo com Lund (2008), os bantustões das áreas rurais são as zonas de maior concentração da pobreza e, ao mesmo tempo, são aquelas que menos proteção têm.

No momento da transição, a assistência social encontra-se fragmentada e com pouquíssimos recursos disponíveis (Pellissery e Barrientos, 2014). Entretanto, a assistência social passa a ser considerada um direito, inscrito na nova Constituição. Além da assistência social, o sistema de proteção social é composto por proteção contributiva – cuja cobertura é bastante baixa e que compreende o seguro de desemprego e fundos de compensação - e assistência privada – composta por pensões, planos de saúde e benefícios, entre outros (Pellissery e Barrientos, 2014). Como já mencionamos, a assistência social corresponde maioritariamente a benefícios. São eles: *Old Age Pension*,

Child Support Grant (aqui estudado), *Disability Grant*¹⁰, *Foster Care Grant*¹¹ e *Care Dependency Grant*¹².

TABELA 02: PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA SUL-AFRICANOS

Programa	Público-alvo	Número de beneficiários
Old Age Pension	Idosos	2,4 milhões em 2009
Child Support Grant	Crianças	12 milhões em 2016
Disability Grant	Indivíduos com deficiências físicas ou mentais	-
Foster Care Grant	Indivíduos a cargo de menores de 18 anos com os quais não têm laços familiares	484 mil pessoas em 2012
Care Dependency Grant	Indivíduos com mais de 18 anos que tenham algum tipo de incapacidade que exija cuidados a tempo integral	107 mil indivíduos em 2012

Fonte: elaboração própria

¹⁰ A *Disability Grant* é atribuída a indivíduos acima de 16 anos e que são considerados incapacitados (física e/ou mentalmente), não se encontrando cobertos por nenhum outro tipo de pensão atribuída por incapacidade ou por seguros de invalidez. Indivíduos que estejam inseridos no mercado de trabalho formal, que se encontrem temporária ou permanentemente incapacitados ou doentes em decorrência do desenvolvimento de atividades laborais e que realizaram contribuições para o Fundo de Acidentes, beneficiam de uma compensação especial (Van der Berg, 2002). Para receber a *Disability Grant* é necessário que a pessoa tenha um atestado que garante que ela tem pelo menos 50% de incapacidade, além de ter que estar abaixo da linha de corte do teste de meios (Van der Berg e Bredenkamp, 2002). Esse atestado de incapacidade é atribuído ao paciente por um médico, fazendo desta categoria profissional um ator-chave no acesso ou no bloqueio dos indivíduos a esse tipo de assistência (Kelly, 2016).

¹¹ Trata-se de um benefício pago a indivíduos que estejam encarregues de cuidar de crianças que não são da sua família por um período de tempo limitado. Em 2002, havia 52.000 beneficiários, mas devido à epidemia de HIV/SIDA (Van der Berg e Bredenkamp, 2002), que cria vazios geracionais, o número de pedidos deste tipo de bolsa pode aumentar. Atualmente é atribuída a cerca de 484.000 beneficiários (Garcia e Moore, 2012).

¹² Bolsa no valor de 570 Rands mensais atribuída a indivíduos com menos de 18 anos e que têm deficiência física ou mental que exija atenção a tempo integral. Para ser elegível para a bolsa, é necessário que as rendas totais familiares não ultrapassem os 48000 Rands por ano (Van der Berg e Bredenkamp, 2002). Atinge cerca de 107.000 pessoas (Garcia e Moore, 2012). Uma questão que se coloca é a inclusão das crianças infectadas por HIV/SIDA nesta bolsa (Van der Berg e Bredenkamp, 2002).

3.2) Elaboração e fase inicial do *Child Support Grant*

Ao chegar ao poder em 1994, o partido Congresso Nacional Africano (ANC)¹³ depara-se com o desafio de “reunificação” do país, num contexto de crise econômica e de elevadas tensões sociais. Entre as medidas tomadas encontram-se: (1) o aumento das cotas de negros que trabalham nos serviços públicos e (2) a política de *Black Economic Empowerment* (BEE), instaurada na nova Constituição (aprovada em 1996). Estas medidas contribuem para a emergência de uma nova classe média no país, também conhecida pelo nome de *Black Diamonds*, ocorrida ao longo da última década (Darbon e Toulabor, 2011; Chevalier, 2010; Schlemmer, 2005). Um ambicioso programa chamado *Reconstruction and Development Programme* (RDP), que tinha sido a grande aposta do ANC durante a campanha eleitoral (Haarmann, 1998), torna-se igualmente importante. O RDP procura contribuir para a resolução do problema da pobreza e da desigualdade através do desenvolvimento de infraestrutura, habitação, redistribuição da terra, educação, entre outros. Os grandes objetivos por detrás deste programa são a redistribuição e a garantia de acesso a uma série de serviços e de infraestrutura de carácter básico.

A redemocratização traz novos desafios ao setor de assistência social, que deve ser agora isento de qualquer discriminação com base racial ou de qualquer outra ordem. A ideia de assistência social para todos já está presente no momento em que se começa a negociar a transição, tendo inclusive sido discutida com os líderes do ANC enquanto estes ainda estavam em exílio (entrevistas 6 e 20).

A assistência social é um direito e a igualdade no acesso é garantida pela Secção 27 da Constituição da África do Sul de 1996, salvaguardando-se o Estado de ser obrigado a fornecê-la a todos a não ser no caso de os recursos o permitirem, como se pode verificar na citação abaixo:

1. Everyone has the right to have access to

- 1. Health care services, including reproductive health care;*
- 2. Sufficient food and water; and*
- 3. Social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance.*

¹³ Partido de oposição no Apartheid e que se encontra no poder desde a transição em 1994: governo Mandela (1994-1999), Mbeki (1999-2008). Zuma (2008-2018) e Ramaphosa (2018-?).

2. *The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.* (África do Sul, 1996).

É com base nisto que um dos entrevistados (entrevista 14) afirma que o CSG “*is not a cash transfer. It is a right!*”.

A ideia de assistência social para todos encontra, no entanto, algumas barreiras, que aliás já tinham sido debatidas no momento de negociação da transição. A existência de uma rede de académicos a trabalharem sobre este tema facilitou a inclusão da questão na agenda (entrevistas 6 e 20). A primeira limitação à aplicação dessa ideia é de ordem fiscal. Absorver todos aqueles que têm potencial para ser elegíveis incorre em gastos extremamente elevados, que não podem ser cobertos por um governo de transição, ainda mais num contexto de grave crise económica (Van der Berg, 2002; informações de entrevistas 20 e 24). Por isso mesmo se explica o ponto 2 da secção 27 da Constituição. O segundo obstáculo é o aumento do peso administrativo da assistência social.

Num influente relatório elaborado por Van der Berg em 1994 (Van der Berg, 2002)¹⁴, o autor identifica as seguintes prioridades para a proteção social¹⁵: (1) redesenhar ou abolir o teste de meios do OAP; (2) regulação das aposentadorias por setor, de modo a introduzir uniformidade; (3) manutenção da aposentadoria quando há troca de emprego; (4) reformular o sistema de proteção para as crianças, tendo em consideração que menos de 10% de potenciais beneficiários fazem parte de programas e que estes 10% não são necessariamente os 10% mais pobres; (5) encontrar modos de proteger os desempregados.

O primeiro ponto tem sido discutido com frequência nos últimos anos, mas os testes de meios mantêm-se, apesar da sua abolição ter sido novamente proposta pelo Comité Taylor (ComT), em 2002. A OAP mantém-se praticamente inalterada, exceto no que concerne o critério de idade para elegibilidade, que foi baixado para 60 anos no caso dos homens, de forma a igualar o critério para as mulheres. O terceiro ponto proposto por Van der Berg tem sido alvo de debate, mas ainda não houve avanços nesta área. O último ponto mantém-se bastante presente no atual debate, sem que medidas tenham sido tomadas nesse sentido (entrevistas 5, 6, 21, 24).

¹⁴ Este relatório elaborado em 1994 não foi publicado, pelo que o autor o reeditou em 2002.

¹⁵ Sublinhado nosso.

Atenção especial é dada à proteção das crianças no período de transição, como aliás tem sido dada noutros contextos sul-africanos, como é o caso do Quênia ou do Malawi (Devereux, *et al.* 2011; McCord, 2009). Note-se que apesar das restrições com bases raciais, as crianças em situação de vulnerabilidade já se encontravam cobertas pelo SMG no período do *Apartheid*, pelo que há uma continuidade no que concerne a definição dos grupos-alvo. O recém-eleito presidente Mandela coloca as crianças no topo da agenda (Lund, 2008), assim como o faz o seu sucessor Thabo Mbeki (1999-2008) (Noyoo, 2015), como demonstra o seguinte trecho de um dos seus discursos:

We recognise that some problems, like unemployment, will require years for their solution. But an improvement in the conditions in which our children are growing and learning is something which must not wait for years (Mandela, 1995:VII *apud* Haarmann, 1998:9).

O foco nas crianças também se verifica na adoção do *Primary School Nutrition Programme*, depois *National School Nutrition Programme* (NSNP), anunciado por Mandela em 1994, e desenhado com o intuito de combater a desnutrição infantil (Lund, 2008).

A necessidade de reformulação do SMG herdado do *Apartheid* é evidente. Trata-se de um programa destinado à família, na medida em que há um componente para os pais e um benefício para as crianças. Apesar de poder ser solicitado por todos, acaba por apresentar um viés geográfico importante (algumas províncias faziam bastante uso dele, enquanto noutras ele era inexistente) e também um viés racial (na medida em que os *coloured* e os indianos eram os grupos mais beneficiados¹⁶ ainda que estes não sejam maioria quando se considera a população total e não tendam necessariamente a estar entre os mais pobres) (Lund, 2008; Van der Berg, 2002). O valor transferido tanto na modalidade destinada aos pais (370 Rands), quanto na bolsa atribuída às crianças (115 Rands mensais por criança) é, no entanto, bastante elevado. Uma expansão do benefício de modo a incluir todos os potenciais beneficiários torna-se difícil de administrar, além de ter custos proibitivos. Assim, no relatório de 1994, Van der Berg (2002) sugere que o sistema seja repensado ou até abandonado. A substituição do SMG pelo CSG é a alteração mais importante lograda na área de assistência social no período pós-*Apartheid*, sendo o CSG a única bolsa que foi introduzida no período democrático, sendo todas as restantes

¹⁶ Nas entrevistas aparece frequentemente uma menção ao SMG como um programa dirigido aos brancos, mas os números apontam para uma preponderância das bolsas atribuídas aos *coloured* e aos indianos. De acordo com Haarmann (1998), nas províncias de Western Cape e Northern Cape, o SMG era com frequência a única fonte de renda das famílias *coloured*.

uma herança do sistema de assistência social do *Apartheid*. Além disso, o CSG é, neste momento, o programa mais importante na área de assistência social, com cerca de 12 milhões de beneficiários.

Logo no começo de 1995, dando sequência às discussões sobre reestruturação da proteção social ocorridas ainda na época em que os líderes do ANC estavam exilados, começa-se a discutir a continuidade do SMG, havendo uma preponderância para apoiar a supressão do programa em razão dos argumentos já expostos (Lund, 2008). No primeiro momento pós-*Apartheid*, subiu ao poder o Governo de Unidade Nacional (GNU), liderado por Nelson Mandela e composto pelo ANC, o NP e o Inkatha Freedom Party (IFP). No início de 1995, discute-se a manutenção ou não do SMG numa reunião entre o ministro do Welfare Abe Williams e os líderes das províncias e, numa segunda reunião entre os mesmos, começa-se a apontar no sentido de cancelar o benefício ou reduzir o valor transferido de modo significativo, (Lund, 2008).

Mais tarde nesse ano constitui-se o *Lund Committee for Child and Family Support* (CL), liderado por Francie Lund e composto por economistas, representantes das OSC, e outras consultores. Alguns dos participantes foram indicados pelo governo, enquanto outros foram indicados por OSC (Lund, 2008). Há uma preocupação com a existência de representatividade racial dentro do CL e os membros vinham de diferentes áreas (economistas, assistentes sociais), embora houvesse um consenso relativamente ao papel central do Estado na construção de uma sociedade mais igual (Lund, 2008). O CL tem funções muito específicas:

To undertake a critical appraisal of the existing system of state support, in all departments, to children and families.

- 1. To investigate the possibility of increasing parental financial support through the private maintenance system.*
- 2. To explore alternative policy options in relation to social security for children and families as well as other anti-poverty, economic empowerment and capacity-building strategies.*
- 3. To develop approaches for effective targeting of programmes for children and families.*
- 4. To present a report giving findings and recommendations.* (Lund, 2008:24).

O CL começa a operar em fevereiro de 1996 e o processo inteiro desenvolve-se nos seis meses que se seguem, devido à urgência em encontrar uma solução que evite a quebra do sistema (Lund, 2008). Além de diversas reuniões e de um encontro prolongado em Itala, o CL encomenda algumas pesquisas específicas e faz consultas (Lund, 2008).

Além dos membros do CL, participam do encontro em Itala especialista sul-africanos e estrangeiros a convite. Note-se que apesar do convite a especialistas estrangeiros, destaca-se o alto nível de insulamento da África do Sul na tomada de decisões tanto relativamente ao desenho inicial do programa, quanto às posteriores alterações que lhe foram sendo feitas (entrevistas 6, 10, 11 e 20). Este encontro serve para discutir pontos considerados-chave e é aqui se que tomam parte das decisões que compõem o relatório do CL (Lund, 2008). De acordo com Lund (2008: 34):

The key decisions taken at Itala were the reform of the private maintenance system¹⁷, the introduction of a child benefit to replace the SMG, starting at a low level but with mechanisms in place for incremental increases; leaving the FCG and CDG as they were; and a range of other more minor recommendations which indicated a commitment to linking with developmental social welfare services and with other departments.

Rapidamente se decide pelo abandono do SMG. Segundo Lund (2008:37):

No amount of tinkering with costs at the margin would have made reform of the SMG financially feasible. The racial and spatial bias in the existing targeting of the SMG was unacceptable, and GEAR then narrowed down the options for reform.

Esta decisão é duramente criticada pelas OSC da área dos direitos humanos, que apontam para a ilegalidade da supressão da bolsa. Em resposta, o Departamento de Welfare consulta duas firmas de advogados, sendo que uma considera que, por questões de justiça, a bolsa pode ser alterada e outra não se posiciona (Lund, 2008). São consideradas várias opções para efetuar a retirada da bolsa, mas o relatório acaba por recomendar a eliminação ao fim de 5 anos (Lund, 2008).

Descartar o SGM implica pensar na criação de um programa alternativo. Lund (2008) aponta os trabalhos de Sen e de Drèze como grande influência dentro do CL. A preocupação com a desnutrição associada à pobreza também pesa na formulação do programa (entrevistas 20 e 24), mas havendo já iniciativas específicas nessa área, como o NSNP, opta-se por outro tipo de abordagem (Lund, 2008). São consideradas algumas alternativas: programas destinados à primeira infância, fundos sociais (no decorrer do processo, o BM fez uma sugestão de transformação do sistema de bolsas sul-africano em fundos sociais, mas esta ideia foi rejeitada pelos membros do CL (Lund, 2008). A maioria

¹⁷ Um dos principais problemas do programa era colocar as mulheres que procuravam apoio numa posição ainda mais vulnerável, na medida em que lhe exigia que procurassem o pai da criança e que apresentassem provas relativas às suas posses (Lund, 2008). O sistema foi reformado em 1998, com a introdução de investigadores para procurarem o pai da criança e para determinarem as suas rendas e com a autorização de retirada da pensão para a criança diretamente do salário.

dos integrantes do CL manifesta-se a favor das transferências monetárias, embora não haja um consenso total quanto a isso (Lund, 2008).

O foco na criança é um contraste importante relativamente à bolsa anterior, que representava um benefício familiar, na medida em que tanto os pais quanto as crianças recebiam uma parcela. Tanto a ideia de “*follow the child*” como a ideia de atribuir a bolsa à pessoa responsável pela criança são explicadas pelo contexto específico sul-africano. Uma das importantes heranças do *Apartheid* é o rompimento com os modos de organização da família tradicional. O sistema migratório instaurado no *Apartheid* faz com que os trabalhadores não-brancos exerçam a sua profissão num determinado local, enquanto as famílias ficavam para trás (Lund, 2008). Assim, de acordo com Lund (2008), em 1995 menos de metade das crianças vivem com ambos os pais. Entretanto, desde os anos 90, os efeitos do HIV/SIDA têm-se feito sentir de forma intensa no país, levando muitas crianças a serem entregues aos cuidados de outros membros da família que não os pais, frequentemente aos avós. Além disso, em algumas regiões sul-africanas, a poligamia é frequente. Não existe uma definição de família que abarque todos os arranjos presentes, aceitando-se, pelo menos, uma dezena de definições distintas (entrevista 11). Dificuldades associadas a esta questão são contornadas retirando o benefício da unidade “família” e alocando-o diretamente à criança. De acordo com um entrevistado: “*to protect the child you have to release the idea of nuclear family*” (entrevista 20). Introduzir estas duas diretivas – “*follow the child*” e pessoa a cargo da criança - permite ao mesmo tempo lidar com a mobilidade da criança e evita que ela fique desprotegida caso não esteja a cargo da mãe ou do pai biológicos. (Lund, 2008; entrevista 20). É ainda importante notar que, apesar da ideia de “*follow the child*” ser inovadora no contexto sul-africano, um dos entrevistados (entrevista 20) menciona o fato de ela também ter surgido no mesmo momento noutros contextos, como em países da África Ocidental. A escolha da criança em vez da família também se apoia no fato de estas bolsas serem encaradas como um direito individual, que se encontra inscrito na Constituição (entrevista 10).

A ideia de transferir o dinheiro para o cuidador principal também visa o empoderamento das mulheres dentro da família (Lund, 2008). Isto porque no contexto sul-africano, bem como noutros países, as mulheres são geralmente responsáveis pelo cuidado das crianças e existem evidências de melhor alocação da renda familiar às necessidades das crianças.

Debate-se ainda a questão da universalização/focalização do benefício. Alguns membros apontam para a necessidade de universalização, ou seja, de extensão dos benefícios a todas as crianças, e chega a haver um breve acordo quanto a isso, mas a opção final é pela focalização (Lund, 2008).

Estando clara a opção pela focalização, a discussão parte para o modo de identificação dos beneficiários – focalização geográfica, utilização de dados de saúde e teste de meios (Lund, 2008). Após intensa discussão, o CL recomenda a utilização de testes de meios, abrindo-se uma nova via para debate sobre a forma que estes devem assumir. Note-se que os demais programas de transferência no país também utilizam testes de meios. O teste de meios da África do Sul se distingue dos restantes da região (entrevista 24), uma vez que permite identificar a pobreza com base na renda, enquanto os restantes programas centram-se na indigência.

Já com as discussões em andamento, o CL é informado da necessidade de contenção de gastos pelo Tesouro (Lund, 2008; entrevistas 6, 20 e 24). É de notar que o Tesouro tem forte influência na tomada de decisões, sendo mesmo capaz de bloqueá-las, como acontece no caso do *Basic Income Grant* (BIG), que será discutido mais à frente, dado que:

The National Treasury is a 'sort of government within a government', with the Minister of Finance (Trevor Manuel) enjoying an 'almost first-among equals status in the Cabinet' (Calland, 2006:2). The National Treasury's power derives from its control of the multi-year financial planning and Trevor Manuel's personal authority within the ANC (Seekings, 2007B: 5).

Um dos entrevistados (entrevista 13) afirma que o poder do Tesouro é de tal modo importante que ele consegue conduzir as políticas públicas.

O corte na despesa é uma das pernas da nova estratégia *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), apadrinhada por Mbeki (Noyoo, 2015). As principais linhas desta estratégia passam por criar empregos, redistribuir em favor dos setores mais desfavorecidos, aumentar o acesso a serviços, entre outros (Haarmann, 1998). Os resultados ficam, contudo, bastante aquém do esperado: não se atinge o crescimento econômico pretendido e não há geração de novos empregos (Ferguson, 2015). Com o advento da GEAR, que resulta da pressão de grupos de *business* altamente conectados com o governo (entrevista 6), o RDP deixa de estar no centro da ação, priorizando-se

medidas neoliberais (Haarmann, 1998), que têm fortes impactos negativos no plano social. A implementação da GEAR, de um modo geral, e as restrições fiscais que ela traz, em particular, são duramente criticada pelo Partido Comunista Sul-Africano e pela *Congress of South African Union Trade* (COSATU)¹⁸, tradicionais apoiantes das políticas do ANC e membros da Aliança Tripartite (Noyoo, 2015; entrevista 6). De acordo com um entrevistado (entrevista 6), os efeitos da GEAR no CL trazem conflitos entre dois grupos distintos, um que apoia soluções macroeconômicas, liderado por Thabo Mbeki, e um que defende a assistência social e os benefícios como solução, encabeçado por Francie Lund, havendo ainda um terceiro grupo, com Leila Patel à frente, que defende a ideia de *developmental welfare* e que coordenou a elaboração do *White Paper*.

Chegam a ser considerados modos alternativos para aumentar o orçamento disponível, como a aplicação de impostos ou um reajuste dentro do orçamento destinado a todo o *welfare*, mas nenhuma das alternativas vinga (Lund, 2008). Não se cogita recorrer a um empréstimo por parte de OI, devido à preocupação em mostrar que o novo governo é capaz de assegurar uma resposta às necessidades da população e de modo a evitar a possível imposição de condições por parte destes organismos em troca do empréstimo (entrevista 11 e entrevista 13). Mais tarde, uma oferta é feita pelo BM e recusada pelos mesmos motivos (entrevistas 13).

Para fazer frente ao orçamento limitado, são consideradas várias possibilidades de intervenção. De acordo com Haarmann (1998) e Lund (2008), são tidos em conta os seguintes pontos:

1. Idade – a bolsa foi pensada para ser atribuída dos 0 aos 4, dos 0 aos 6 e dos 0 aos 9 anos. Segundo Lund (2008), são feitos cálculos até aos 12 anos de idade, mas a ideia é descartada porque o orçamento não permite um teto tão alto.
2. Valor da transferência – é considerado o montante de 70 Rands, correspondente ao *Household Subsistence Level*, e o valor de 125 Rands, que corresponde ao montante transferido no âmbito da SMG.

¹⁸ A COSATU é a maior federação de sindicatos da África do Sul e teve um papel de extrema importância no combate ao Apartheid, tendo neste momento quase 2 milhões de membros. Após a redemocratização, a COSATU gozou de certa influência junto ao governo, devido à sua proximidade com o ANC. Esta influência deriva do fato de a COSATU ser, juntamente com o ANC e com o Partido Comunista Sul-Africano, parte de um grupo, conhecido como *Tripartite Alliance*, que se formou em 1990. No entanto, as relações entre o ANC e a COSATU têm vindo a decair nos últimos anos, com a federação a fazer duras críticas a algumas das políticas do governo.

3. Quem incluir - inclusão imediata de todos os elegíveis ou acesso ao programa escalonado. A maioria dos membros do CL apoia a ideia de extensão a todos os potenciais beneficiários o mais rapidamente possível por uma questão de justiça social (Lund, 2008).

O valor a ser transferido é alvo de imenso debate, chegando-se no fim a um valor de 100 Rands mensais por criança, montante que foi acordado devido à pressão das OSC nesse sentido. O conflito advém do fato de o montante estar apenas levemente acima do nível mínimo de subsistência, colocado em 70 Rands (Lund, 2008), e também por ser substancialmente mais baixo do que o valor transferido pela SMG.

Várias recomendações são feitas na proposta final do Comité Lund a respeito do sistema de proteção social para crianças e famílias, incluindo menções a outras bolsas, ao sistema privado e algumas considerações sobre serviços, entre outros. Relativamente à nova bolsa, as principais recomendações presentes no relatório são as seguintes:

A flat-rate child support benefit should be introduced.

- It should be paid to the primary care-giver of a child according to a simple means test.

- It should be payable from birth for a limited number of years, with the number of years used as a cost containment mechanism.

- The level of the grant would be derived from the Household Subsistence Level for food and clothing for children.

- A condition for receiving the benefit should be the proper registration of the birth of the child, as well as certain positive health-related activities

- The money should be transferred on a quarterly basis into a bank or post office account; it can then be drawn in any amount at any time by the primary care-giver.

- The benefit should be financed by the phasing out over a five year period of the existing parent allowance part of the State Maintenance Grant, and by not accepting new applicants for the child allowance part of the State Maintenance Grant (except those who would qualify for the new benefit).

- Welfare staff should attempt to divert women who will be affected by the phasing out of the Parent Allowance to training opportunities; other departments should be asked to give such people special consideration when offering training and employment. (África do Sul, 1995).

O relatório com as recomendações do CL é apresentado à Assembleia, enfrentando muitas resistências, nomeadamente por parte da ala mais conservadora, que acreditava que a atribuição de bolsas levaria a um aumento da taxa de natalidade (Lund, 2008), preocupação também manifestada noutros contextos, como é o caso do Brasil

(Campello, 2013; Paiva *et al.*, 2013). Entrevistados chamam a atenção para o fato de parte da resistência, quer no momento de criação do programa, quer nos dias de hoje, vir de dentro do próprio ANC, que contém um braço conservador. Em março de 1997 o Executivo aceita as recomendações do CL (Lund, 2008). Cria-se, na sequência, um grupo que se reportava ao Ministério das Finanças e que tinha o objetivo de pensar os modos de implementação. Composto por burocratas e consultores externos, o grupo discutiu os seguintes temas: legislação, finanças, modos de entrega do benefício, cancelamento do SMG, pontes com o conceito de *social developmental welfare* e comunicação (Lund, 2008).

Paralelamente, em 1997, é adotado o *White Paper for Social Welfare*, altamente marcado pela ideia de *developmental social welfare* proposta por Leila Patel (Patel e Hochfeld, 2012). Este documento contém as linhas que orientam a reformulação do sistema de proteção social sul-africano e pauta-se por insistir na urgência de eliminação das desigualdades herdadas do regime precedente no acesso a serviços (Pauw e Mncube, 2007), ainda pouco desenvolvidos. Além disso, coloca a assistência social como um dos principais instrumentos na luta contra a pobreza, reforçando a ideia de harmonização dos serviços e dos benefícios. Um programa piloto que procura incorporar a ideia de *developmental welfare state*, é colocado em prática em 1996, atingindo mil mulheres. O *Flagship Programme for Unemployed Women with Children 0-5* atribui às mães de crianças menores de 5 anos e desempregadas formação e emprego. Contudo, os custos por beneficiário deste programa são muito mais elevados do que os do SMG (Lund, 2008).

A 1 de abril de 1998 o Presidente anuncia o programa, que começa a ser implementado na sequência. O CSG é um programa de transferência monetária não condicionada, no qual a bolsa é atribuída aos pais biológicos da criança ou para qualquer outro indivíduo que comprove que é legalmente responsável pela criança (Garcia e Moore, 2012). Estes indivíduos são, com frequência, os avós e isto explica-se pelos efeitos de ausência de uma geração, muitas vezes em razão de morta decorrente da contração do HIV/SIDA, ou por causa de migrações. Comprovar legalmente a responsabilidade pela criação de uma criança é um caminho difícil, constituindo um dos principais bloqueios no acesso ao benefício (Garcia e Moore, 2012).

O desenho final reflete as sugestões do CL, havendo, contudo, algumas alterações. A primeira destas diz respeito à elegibilidade e aos modos de seleção. O teto para participação no programa foi baixado dos 9 anos, como sugerido pelo CL, por corresponder ao período de primeira infância, para 7 anos, idade de entrada na escola (Lund, 2008)¹⁹. O SMG beneficiava crianças e adolescentes até aos 18 anos, pelo que há uma redução drástica da idade limite para pertencer ao programa. Um teste de meios é aplicado para saber se o candidato é elegível para o benefício. Inicialmente estava prevista a verificação da renda do responsável pela criança e do cônjuge, caso se aplique, mas, em 1999, passou a ser tido em conta apenas a renda do responsável. Além disso, para aceder ao CSG, e em linha com as recomendações do CL, é necessário apresentar documentos de identificação.

O CL aponta para a importância de estabelecer sinergias com o setor da saúde, devendo o CSG operar como porta de acesso a cuidados, mas tal acaba por não acontecer (Lund, 2008). Durante as discussões, procura-se construir pontes entre os dois setores por meio do cartão *Road to Health*, que detém informações sobre a saúde do seu portador. “*The idea was that attaching the award of the CSG to the possession of an updated card could promote and reinforce the regular use and ‘ownership’ of the card*” (Lund, 2008: 69). A ideia é apresentada ao Ministério da Saúde, mas há outras prioridades neste setor, pelo que não se forja nenhum acordo (Lund, 2008). Apesar de frustradas as tentativas de aproximação quando da implementação do programa, o *Road to Health* figura entre os documentos a serem apresentados no momento de candidatura. Este requisito é abandonado, uma vez que muitos dos potenciais beneficiários não conseguem aceder à bolsa por não terem o cartão.

Apesar de não haver condicionalidades, na medida em que não é exigido ao beneficiário o cumprimento de atividades sob pena de cancelamento da bolsa, é pedido aos responsáveis pela criança que apresentem provas de que ela se encontra devidamente matriculada na escola. Alguns dos nossos entrevistados encaram esta diretiva como uma condicionalidade, apesar de não haver uma punição em caso de incumprimento. Além disso, esta questão tem-se revelado problemática, uma vez que alguns oficiais locais a

¹⁹ O foco na primeira infância também aparece no Brasil e no Chile, embora ela seja definida usando critérios distintos em cada um dos casos. Se na África do Sul ela vai até aos 7 anos, correspondendo à entrada na escola, no Brasil ela corresponde ao período dos 0 aos 6, enquanto no Chile as políticas que visam este público usam uma definição que vai até aos 4 anos de idade.

interpretaram como sendo de cumprimento obrigatório, procedendo ao cancelamento das bolsas (repostas após a intervenção da *South African Social Security Agency* - SASSA) das crianças que não apresentaram comprovação de matrícula (entrevista 12).

A implementação do CSG encontra várias dificuldades. A substituição do SMG pelo novo programa é fortemente criticada por diversos atores, como OSC, Igrejas e sindicatos (Haarmann, 1998), com o Black Sash²⁰ e a COSATU a criticar o baixo orçamento disponível (Lund, 2008; entrevista 20). É grande movimento por parte das OSC contra o relatório Lund, por acreditarem que a retirada da SMG traria efeitos muito negativos, dado que parte das famílias deixam de se qualificar para o novo benefício (entrevista 20). Segundo Lund (2008), o número de afetados negativamente pela mudança totalizava cerca de 400.000 pessoas. No entanto, não há resistência pela parte dos grupos que eram beneficiados pelo SMG à substituição da bolsa pelo CSG (entrevista 11).

Se as OSC se manifestam contra o CSG no começo, o papel delas no fomento de mudanças no programa é amplamente reconhecido²¹. Igualmente importante é o Tribunal Constitucional. O apoio das OSC a potenciais beneficiários no sentido de os ajudar a receber os benefícios é algo que acontece com frequência (entrevista 12), com o Black Sash, por exemplo, a dar apoio a mulheres negras na obtenção da SMG no começo dos anos 90 (Lund, 2008). O Tribunal Constitucional tem-se tornado um órgão de maior importância, agindo como um substituto do legislativo fraco (Seekings, 2007B). A possibilidade de solicitar a bolsa utilizando documentos alternativos às certidões de nascimento resulta das recomendações do tribunal a partir de um caso apoiado pelas OSC, no qual indivíduos se viam privados do benefício por não terem os documentos requeridos (entrevistas 10, 11 e 12). Passam, então, a ser admitidas candidaturas de indivíduos que não possuem os documentos, sendo-lhes pedido ao fim de três meses que os apresentem ou que, caso ainda não os tenham, provem ter feito esforços para os conseguir.

A questão dos documentos a fornecer constitui, com efeito, uma barreira importante à implementação do programa. Mediante a quantidade de documentos pedidos, a solicitação à adesão ao CSG é inicialmente muito baixa, ficando aquém das expectativas. No sentido de expandir o programa, diminui-se o número de documentos a

²⁰ O Black Sash é uma organização humanitária criada nos anos 50 para resistir ao *Apartheid* e cujas ações passaram a ser orientadas pelo objetivo de desracialização no pós-redemocratização.

²¹ Vários entrevistados mencionam a importância do *Black Sash*, da ACESS e do *Children's Institute* na pressão por mudanças na bolsa.

apresentar (Lund, 2008; entrevistas 10, 11 e 20). Em 1999, há uma articulação da SASSA, cujo funcionamento é detalhado mais abaixo, com o *Department of Home Affairs* para facilitar a emissão de documentos e assim permitir a participação no programa (Bichir, 2015).

Diversos estudos têm sido conduzidos, tanto por acadêmicos, quanto por organizações internacionais, para avaliar os diversos impactos do programa. A UNICEF presta assistência técnica, auxiliando na realização das avaliações de impacto do CSG (entrevista 11). Há evidências de que o programa tem impacto positivo na redução da pobreza e da fome entre as crianças (Garcia e Moore, 2012). Na área da saúde, o programa logra alargar o número de consultas médicas a que as crianças beneficiárias são submetidas e verifica-se um aumento no tamanho das crianças e uma diminuição das doenças (UNICEF, 2010). Na educação, ressalta-se uma redução das faltas à escola (UNICEF, 2010; Garcia e Moore, 2012). Os estudos parecem indicar que crianças que são beneficiárias do programa desde cedo tendem a ter mais anos de escolaridade e com resultados superiores (Garcia e Moore, 2012). O programa tem ainda impacto na redução do trabalho infantil (Garcia e Moore, 2012).

3.3) A evolução do *Child Support Grant* e os debates atuais

A menção ao BIG é feita pela primeira vez pela COSATU, ainda em 1998 (Seekings e Matisonn, 2012; entrevistas 16, 19 e 22). Este não era um debate presente no contexto sul-africano, mas há uma contaminação do discurso, uma vez que se trata de uma ideia intensamente debatida a nível internacional (entrevistas 5,16, 19 e 22). No início dos anos 2000, uma nova comissão – Comitê Taylor (ComT) – é constituída com o intuito de repensar o sistema de proteção social sul-africano, de modo a torná-lo mais integrado e abrangente. O relatório final contém várias sugestões para melhorar a cobertura da assistência social, mas face à situação de pobreza e desemprego estruturais, o ComT julga o BIG como a melhor forma de conseguir combater esses problemas (Seekings e Matisonn, 2012). A proposta apresentada no relatório é a de atribuir a todo e qualquer indivíduo o montante mensal de 100 Rands, valor que, apesar de não ser alto, totalizaria 4% do PIB. Por questões fiscais, sugere-se que o BIG não seja atribuído de imediato a toda a população, devendo a sua implementação ser feita numa primeira fase apenas junto das crianças com idades inferiores a 18 anos e, a partir de 2005, estender-se

progressivamente o benefício à universalidade da população. A sugestão de implementação de programas deste tipo por fases também pode ser encontrada no Brasil.

A proposta do ComT obtém o apoio de várias OSC, de diferentes igrejas e de sindicatos, agrupados naquela que ficou conhecida como *BIG Coalition*²². Muito ativa no começo, a *BIG Coalition* acaba por se desfazer a partir de 2005 (Seekings e Matisonn, 2012), em parte porque outros temas foram subindo na agenda. Dentro da COSATU, por exemplo, o debate sobre o BIG foi substituído pela preocupação em criar um salário mínimo a nível nacional, substituindo assim os salários mínimos por setor (entrevistas 7, 19, 21 e 22).

Há, contudo, grande resistência à adoção do programa dentro do governo, apesar do BIG contar com o apoio do então Ministro do Desenvolvimento Social (entrevistas 6, 19 e 21). A questão orçamentária é frequentemente citada como um fator para não adotar o BIG (Seekings e Matisonn, 2012). A oposição do Tesouro e, em particular, do Ministro das Finanças é enorme (Seekings e Matisonn, 2012; entrevista 6). A principal razão alegada para travar o BIG é o custo financeiro que este teria, uma vez que o cálculo do governo apontava para 6% do PIB (Seekings e Matisonn, 2012; entrevistas 19 e 21). Outro motivo levantado contra o BIG é a possibilidade de criar dependência (Seekings e Matisonn, 2012).

Cogita-se a possibilidade de levar o caso do BIG aos tribunais (Barrientos *et al.*, 2013; Seekings e Matisonn, 2012; entrevistas 19 e 22), como já havia sido feito anteriormente com outros programas sociais. No entanto, a probabilidade do tribunal decidir a favor do BIG era bastante reduzida. Ainda que houvesse um parecer favorável do tribunal, tal não garantiria a adoção do BIG (entrevistas 19 e 22).

Entretanto, a não adoção do BIG gera outros impactos: parte dos programas já existentes foram expandidos para responder à pressão a favor da incorporação de um público mais amplo (Garay, 2010; Seekings e Matisonn, 2012). Assim, como já mencionado, o CSG passa por várias elevações da idade máxima para ser elegível, ao passo que o OAP nivela por baixo a idade para ser admitido no programa, passando os

²² A *BIG Coalition* é composta por: COSATU, Black Sash, Alliance for Children's Entitlement to Social Security, Child Health Policy Institute, Development Resources Centre, ESST, Gender Advocacy Programme, Community Law Centre, Southern African Catholic Bishops' Conference, South African Council of Churches, South African NGO Coalition, Treatment Action Campaign e outros (Seekings e Matisonn, 2012; Suplicy, 2009).

homens a poder a candidatar-se a partir dos 60 anos, à semelhança das mulheres (Seekings e Matisonn, 2012). As alterações ao OAP estão em linha com a seguinte ideia: “*pensions do seem to be the closest you can get to a universal BIG without specifically implementing the scheme*” (entrevista 38). Se entre os entrevistados há quem afirme que o BIG e o CSG são duas discussões muito distintas (entrevista 20), vários reconhecem que a não adoção do BIG acaba por ter impactos sobre as demais bolsas (entrevistas 6, 16, 19, 20, 21, 22, 24). Um dos entrevistados (entrevista 20) ressalta que o uso do BIG para pressionar pelo aumento do CSG para os 18 anos, como acontecia quando o SMG ainda vigorava, vai contra os objetivos do programa, que foi pensado para a primeira infância.

Chama-se a atenção para o fato de, durante o período em que ocorre a discussão em torno do BIG e as expansões massivas de modo a incluir um número cada vez maior de beneficiários no CSG, bem como em outros programas, o MSD ser encabeçado por Zola Skweyiya. Altamente comprometido com o tema do combate à pobreza, nomeadamente por meio de iniciativas de transferência monetária, Skweyiya revela-se essencial para a criação de espaços para discussão da questão e para conseguir apoios para viabilizar a expansão dos programas (Seekings, 2015; Noyoo, 2015; entrevista 7). A discussão do BIG dentro do ministério também teria sido possibilitada pelo apoio de Skweyiya a esta ideia (entrevista 7). Deste modo, chamamos a atenção para a importância de haver indivíduos sensíveis a uma determinada ideia a ocupar cargos chave no governo para que esta possa “mover-se” para dentro das arenas decisórias. Como veremos nos capítulos seguintes, este ponto também é importante nos demais casos. No Brasil, a chegada de Cristovam Buarque ao cargo de governador de Brasília possibilita a adoção do PBE, ideia por ele promovida, enquanto o interesse de Lula por questões associadas ao combate à pobreza e à fome permite a entrada de novas ideias no debate e, consequentemente, a mudança no curso de ação. Já no caso chileno, a atribuição do Ministério do Planejamento a Cecilia Pérez, assistente social com manifesto interesse em EICP, bem como a existência de vários burocratas de alto nível com formação semelhante, permite um alinhamento de visões, que facilita a abertura a novos debates na origem do ChS (entrevista 26).

Nos últimos anos, a assistência social de um modo geral, e o CSG em particular, têm resistido a várias tentativas de revisão. O funcionamento nos moldes atuais do CSG, bem como das restantes transferências não contributivas, corre o risco de torna-se insustentável a nível financeiro (Bichir, 2015; entrevistas 10, 11 e 21).

Em 2004, o *Social Assistance Act* determina que o governo central passa a ser responsável pela assistência social (Garcia e Moore, 2012; Pauw e Mncube, 2007), substituindo-se assim o sistema em vigor até então no qual a legislação era emitida a nível nacional, mas a implementação estava a cargo das províncias. A SASSA entra em funcionamento em 2006. Passam a existir dois departamentos distintos, a nível nacional, responsáveis pela assistência social: o *Department of Social Development* (DSD) e a SASSA. “*SASSA would be responsible for ‘delivery’, whilst policy-making and an inspectorate would be housed separately in the national Department of Social Development. Both would report to the Minister*” (Seekings, 2015:15). Atualmente a SASSA é responsável pela gestão dos pagamentos feitos pela assistência social, incluindo os pagamentos do CSG. Além de supervisionar a implementação da política de assistência social, a SASSA também é responsável pela formação dos funcionários públicos que trabalham no setor e pela disseminação de informação, atividade realizada através do desenvolvimento de documentos sobre tópicos importantes, bem como de plataformas (entrevista 12). O investimento na formação dos funcionários é constante e faz parte de uma estratégia para garantir uniformidade na entrega dos programas (entrevista 12). Até a criação da SASSA, havia grandes discrepâncias entre o que era feito de uma província para a outra, dado que cada uma delas determinava as suas prioridades, tendo parte dessas províncias recursos financeiros e humanos limitados (entrevista 12)²³.

O debate em torno das condicionalidades entra em cena a partir de 2005 (entrevista 13), altamente influenciado pela emergência dos CCT na região latino-americana e por contatos com especialistas sobre o tema (entrevistas 6 e 13). Em 2007/2008, o Parlamento chega a debater a possibilidade de transformar o CSG em CCT (entrevista 13). “*We are in need of new ideas*” (entrevista 6). Deste modo, delegações sul-africanas são enviadas a países com políticas consideradas modelo para observar e retirar lições para o caso sul-africano (entrevista 6). Entre os países visitados encontramos o Brasil e o Chile – cujas iniciativas analisamos nos próximos capítulos – e o México e Cuba (entrevista 6 e 11). Um dos entrevistados (entrevista 11) afirma que o Bolsa Família suscita grande interesse, mas a ideia de associar condicionalidades é descartada.

²³ A respeito das dificuldades de implementação dos programas por parte das províncias, um dos entrevistados mencionou um caso em que o Estado foi levado ao tribunal por não pagar a pensão a um indivíduo, que se qualificava para ser beneficiário, por não haver dinheiro disponível para esse efeito na província do Limpopo.

Dois argumentos explicam a rejeição da ideia de criar condicionalidades na área da educação. O primeiro é a deficiente infraestrutura, que sofreria pressão adicional com a imposição de condicionalidades - “*No conditionalities – we are not ready!*” (entrevista 11). O segundo motivo relaciona-se ao elevado peso administrativo e financeiro da medida, que não se justifica no contexto sul-africano, onde os níveis de frequência escolar já são elevados. Com efeito, as estimativas apontam para a matrícula nas escolas de 98% das crianças em idade escolar – “*statistically it doesn’t make sense. Those 2% would not be solved*” (entrevista 11). Este é um bom exemplo de como ideias provenientes de outros contextos podem influenciar o debate. Além disso, o envio de delegações para estudar as políticas implementadas noutros países e a partir delas retirar lições para o contexto de origem constitui um claro processo de aprendizagem a partir de outras experiências. Trata-se de um caso em que deliberadamente o governo sul-africano procura encontrar soluções para os seus problemas analisando experiências colocadas em prática noutros contextos, para delas retirar lições, pelo que constitui um perfeito exemplo de aprendizado voluntário nos termos de Rose (1991). Mais ainda, trata-se de um caso de lições negativas, também seguindo a proposta de Rose (1991), uma vez que se descarta a possibilidade de aplicar as ideias ao contexto nacional. É ainda interessante notar a existência de contatos com especialistas no tema, o que sugere a ligação a uma comunidade epistémica e/ou a uma *instrument constituency*. No entanto, e em linha com o argumento de Loblová (2017), a partir desta análise verificamos que a presença de comunidades epistémicas e/ou *instrument constituencies* não é suficiente para garantir a adoção de uma política. Para tanto, é necessário ter em consideração uma série de outros fatores – neste caso específico, o papel do Tesouro, capacidade financeira, infraestrutura disponível e organização do sistema de educação – compreender o que pode funcionar como facilitador ou bloqueio. Logo, como já argumentamos, são necessários estudos da difusão/transferência e abordagens cognitivas de políticas públicas.

Além de aprender com as experiências de outros contextos, a África do Sul também serve de modelo para outros países. É frequente a chegada de missões de outros países, como Moçambique e Zâmbia, interessados em conhecer o CSG e o OAP (entrevistas 10 e 11). As políticas sul-africanas servem de inspiração ao Lesotho (Granvik, 2015) e também à Namíbia e ao Botswana. Verifica-se um esforço desenvolvido, nomeadamente por organizações como a *HelpAge International*, no sentido de difundir o modelo do OAP (entrevistas 37 e 38).

Como resposta à crise de 2008/2009, são feitas algumas alterações no CSG com o intuito de permitir que este funcione como uma rede contra choques. Uma das medidas foi o aumento dos valores da transferência (Barrientos, 2013A), que já seguiam uma tendência de crescimento. No ano de 2000, o CSG transfere 100 Rands por criança, enquanto em 2006 são repassados 142 Rands e, em 2009, 240 Rands.

Outra medida é a elevação da idade máxima para participar do programa, que já havia sido elevado após a discussão sobre o BIG - dos 7 anos no início do programa, passa-se para 11 em 2004, 14 em 2009 e 18 anos em 2013 (Bichir, 2015; Garcia e Moore, 2012). A expansão dos tetos limite para fazer parte do programa resulta em números cada vez mais elevados de beneficiários: em 2001 cobre um milhão de crianças, em 2006 atinge 6,8 milhões e em 2009 chega aos 8,8 milhões (Garcia e Moore, 2012). Entrevistados (entrevistas 10 e 11) afirmam que o número atual de beneficiários do programa se calcula ao redor de 10 milhões, o que o coloca como uma peça-chave dentro do esmagador sistema de bolsas sul-africano, que comporta 16 milhões de beneficiários (Ferguson, 2015) e atinge uma em cada duas famílias (Barrientos e Villa, 2013). Esta expansão do programa não se faz sem críticas. Lund (2008:115) argumenta o seguinte: *“the idea of the special vulnerability of children in their earliest years, and especially their need for adequate nutrition, has been diluted through the age extension of the CSG, and needs to be kept alive in this and in other programmes”*.

Um dos debates atuais é a expansão até aos 21 anos. Não obstante, o aumento do teto é altamente improvável devido às barreiras fiscais características do atual contexto de crise econômica e financeira (entrevistas 10 e 11). As alterações para incluir novos grupos ocorrem em momentos em que há espaço fiscal para tal, ou seja, em quando há crescimento econômico (entrevista 11). Para um dos entrevistados (entrevista 11), a resolução da pobreza tem descido na agenda, ao ser substituída por outras preocupações, pelo que acredita ser difícil que lhe atribuam um maior orçamento.

Como mencionado anteriormente, não se pode pensar proteção social na África do Sul sem ter em consideração os impactos do HIV/SIDA. O país tem o maior número de infectados com o vírus, que atinge cerca de 20% dos adultos (Nattrass, 2004). Durante o *Apartheid* não houve contenção do vírus e após a transição democrática a questão torna-se polêmica, com o governo Mbeki (1999-2008) a negar a existência do vírus e a recusar-se a fornecer à população o tratamento necessário, começando este a ser distribuído

apenas em 2003 (Nattrass, 2004, 2012). A pandemia está intrinsecamente ligada à pobreza e os seus efeitos são brutais: aumento da mortalidade, em especial feminina; explosão do número de órfãos; diminuição da produtividade; e efeitos extremamente negativos no âmbito da economia familiar. De acordo com Nattrass (2004), os dois fenômenos estão de tal modo imbricados que, para aliviar a pobreza é necessário combater o HIV/SIDA e, inversamente, a redução da pobreza é pré-condição para conseguir dar uma resposta ao vírus. Esta questão é transversal ao continente africano, havendo vários pilotos de iniciativas de apoio às crianças órfãs por causa do HIV/SIDA a ser testados (Oliveira, 2013). Um dos entrevistados (entrevista 11) afirma que atualmente existem quase 3 milhões de órfãos no país, ou seja, apesar de serem atribuídas pouco mais de 50.000 *Foster Care Grants*²⁴. Garcia e Moore (2012) apontam para a possibilidade de um aumento das candidaturas ao programa em razão dos efeitos nocivos causados pelo HIV/SIDA.²⁵

Além do grupo de órfãos não alcançados pelas duas bolsas acima mencionadas, há ainda um problema de exclusão de dois outros grupos de crianças. O primeiro grupo excluído é o das crianças menores de um ano de idade, e deve-se à demora em entrar com os pedidos e ao tempo de espera do processo (entrevista 20). O não recebimento da bolsa por estas crianças tem consequências particularmente graves, uma vez que se sabe que quanto mais cedo os investimentos são feitos, maior a probabilidade de surtirem resultados. O outro grupo que apresenta problemas é o das crianças entre os 12 e 18 anos (entrevista 10). À medida que a idade avança, há uma diminuição do número de beneficiários, não porque este grupo etário seja menor, mas porque eles abandonam o programa (entrevista 10). Há ainda crianças que não entram no programa, apesar de se qualificarem, dado que os pais não se candidatam por terem um emprego formal. Um

²⁴ A *Foster Care Grant* é um benefício pago a indivíduos que tenham a seu cargo crianças que não são da sua família por um período de tempo limitado. Em 2002, havia 52.000 beneficiários, mas devido à epidemia de HIV/SIDA (Van der Berg e Bredenkamp, 2002), que cria vazios geracionais, o número de pedidos deste tipo de bolsa pode aumentar. Atualmente é atribuída a cerca de 484.000 beneficiários (Garcia e Moore, 2012).

²⁵ Alguns dos programas de transferência monetária são especificamente dirigidos às famílias atingidas pelo HIV/SIDA, procurando colmatar os efeitos nocivos da debilitação ou perda de membros da família por conta da doença, como é o caso do programa queniano *Cash Transfer for the Orphan and Vulnerable Children* (CT for OVC). No caso da Tanzânia, o RESPECT prevê uma transferência monetária para evitar o casamento precoce das meninas ou outro tipo de práticas que possam resultar na exposição ao vírus. O Programa de Subsídio de Alimentos de Moçambique é dirigido a pessoas com doenças crônicas, mas o HIV/SIDA não é considerado uma delas, porque as taxas de contágio são tão elevadas que o magro orçamento do programa não possibilitaria o financiamento desses indivíduos. A exclusão das pessoas afetadas pelo HIV/SIDA gera fortes críticas ao programa.

entrevistado (entrevista 6) chama a atenção para a falta de informação correta a esse respeito: ter um emprego formal não é um elemento de exclusão, especialmente porque existem empregos formais cujos salários são tão baixos que se encontram abaixo das linhas de corte, permitindo a candidatura às bolsas.

Apesar da rede de proteção social sul-africana ser bastante desenvolvida, ela ainda tem problemas importantes. Como já foi brevemente mencionado, ainda que a proteção social contributiva forneça apoio face a um número elevado de riscos por meio de transferências generosas, menos de metade da população tem acesso a estes benefícios, dado que eles se destinam única e exclusivamente à população em idade ativa, inserida no mercado formal e dentro de determinados setores de atividade. De fato, existe um crescente problema de inserção no mercado de trabalho, uma vez que o sistema econômico se tem estruturado de um modo em que não há espaço para a população de baixas qualificações (entrevista 5).

O restante da população conta com a assistência social como forma de proteção contra os eventuais riscos. No entanto, uma vez que os programas de assistência social sul-africanos se dirigem a categorias muito específicas da população – crianças, idosos, deficientes – há um número elevado de indivíduos que se encontra excluído do seu usufruto. Este contingente que não beneficia nem da proteção contributiva, nem da assistência social, é composto maioritariamente por indivíduos em idade ativa que se encontram desempregados, que trabalham informalmente ou que realizam atividades agrícolas ou domésticas. Ao resgatar os trabalhos de Van der Berg (2002) e Van der Berg e Bredenkamp (2002) vemos que a ausência de ações para este grupo de indivíduos é constante. De acordo com os mesmos autores, estes indivíduos que se encontram desempregados e que têm poucos incentivos para procurar inserir-se no mercado de trabalho formal são, com frequência, mulheres, residentes em áreas rurais e com níveis de educação baixos. Também Pellissery e Barrientos (2013) notam que os sindicatos já chamam a atenção para o problema da ausência de cobertura para o grupo dos desempregados.

Um dos entrevistados (entrevista 6) menciona também a importância de repensar o modelo de proteção para um grupo a que chamou de “*missing middle*”, composto por profissionais como polícias ou enfermeiras, que por estarem dentro do sistema formal têm acesso a algum tipo de proteção contributiva, mas, apesar disso, ganham salários bastante

baixos, por vezes pouco acima das linhas de corte para se qualificarem para programas de assistência social, o que faz com que não tenham direito a apoios e tampouco tenham capacidade de suprir certas necessidades básicas. Assim, como ressaltado por Bichir (2015), são necessários esforços no sentido de construir um sistema de proteção social mais integrado. Os esforços precisam de ser concentrados na alteração da política para que ela se torne “*a transformative policy, not a reactive social policy*” (entrevista 6).

Por último, um desafio mencionado por Bichir (2015) e por vários entrevistados (entrevistas 6, 13, 14, 20 e 21) é a questão da intersetorialidade. Estes laços devem ser criados tanto com outros programas de proteção social, tornando o sistema mais robusto e permitindo costurar os buracos, quanto com outras áreas. Um deles ressalta a necessidade de investir nesta questão, dado que “*the grant works better when there are other services that are provided, such as education*” (entrevista 20).

CAPÍTULO 4 – BRASIL

Este capítulo é dedicado ao estudo de caso do Brasil. O combate à fome e à pobreza são temas centrais na agenda nacional nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), tendo sido colocadas em práticas várias iniciativas importantes como o Fome Zero (FZ), o Programa Bolsa Família (PBF), o Brasil Sem Miséria (BSM) e outras. Esta importância reflete-se no aumento do gasto associado à assistência social, alavancado pelos investimentos no PBF, no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Colin *et al.*, 2013). No entanto, esta expansão não se faz de modo consistente, havendo nas últimas décadas momentos de grandes avanços pontuados por bloqueios e desafios (Barrientos, 2013C; Sátyro e Cunha, 2014). Pela sua magnitude em termos de beneficiários, por alguns dos instrumentos utilizados em sua operação e em razão dos seus impactos, o PBF atrai atenção internacional, sendo considerado *best practice* pelo BM e pelo BID. Ressalta-se que Lula da Silva contribuiu para colocar a questão da luta contra a pobreza em destaque na agenda internacional, nomeadamente por meio de discursos sobre o tema em fóra internacionais, bem como para difundir o modelo do PBF.

No contexto brasileiro, a pobreza e a desigualdade assumem proporções grandes. A pobreza tem caído de modo sustentado a partir de 2003, havendo uma inflexão em 2015. Usando a medida internacional de US\$1,90/dia, o Brasil contabilizava em 2003 11,1% da população abaixo da linha da pobreza, correspondendo a 20,2 milhões de pessoas, chegando a 2,8% da população em 2014, e aumentando para 3,4% da população no ano seguinte. No que concerne à desigualdade, esta tem diminuído, mas o país mantém-se um dos mais desiguais do mundo. Medida pelo índice de Gini, a desigualdade cai de 58,4, em 2001, para 51,3, em 2015 (BM, N/D). Entre os fatores que explicam a redução da pobreza e a queda da desigualdade encontram-se o crescimento econômico, a formalização de vínculos no mercado de trabalho, a política de valorização real do salário mínimo e as transferências monetárias, entre elas o PBF.

O Brasil define nacionalmente outros parâmetros para o cálculo da pobreza. Deste modo, são passíveis de ser inseridas no Cadastro Único (CadÚnico), instrumento para identificação e armazenamento de informações sobre famílias em situação de pobreza, todas as famílias cuja renda não ultrapasse o meio salário mínimo *per capita*. Para efeitos

de acesso ao PBF, utilizam-se duas linhas de corte. A primeira é a linha da extrema pobreza, estipulada em até 85 reais per capita mensais. A segunda é a linha da pobreza, que vai até 170 reais per capita por mês. Dados do Cadastro Único para abril de 2018 mostram o seguinte panorama: 12.571.495 famílias com renda *per capita* familiar de até R\$ 85,00; 3.248.912 com renda *per capita* familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00; 4.439.795 com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo (MDS, N/D). As duas primeiras categorias constituem o público-alvo do PBF.

4.1) Breve histórico da pobreza e das políticas sociais

À semelhança do que acontece a Argentina (Repetto e dal Masetto, 2012) e no Chile (Robles, 2012), as primeiras iniciativas em matéria de proteção social no Brasil surgem na década de 20. Com efeito, em 1919 cria-se a lei dos acidentes de trabalho e quatro anos depois é aprovada a lei Eloy Chaves, que determina a criação de pensões e o acesso a cuidados médicos para trabalhadores ferroviários (Robles e Mirosevic, 2013; Vargas Faulbaum, 2014). Durante a década 30, estes benefícios são estendidos a diferentes grupos de trabalhadores, construindo-se assim um sistema de proteção social que varia consoante as categorias profissionais. Santos (1979) classifica este acesso a direitos em função da posição que se ocupa na estrutura ocupacional formal de “cidadania regulada”, com destaque para a carteira de trabalho como “certidão de nascimento cívico”. Esta estrutura só começa a ser enfrentada nos anos 60, momento em que as contribuições dos trabalhadores e os benefícios que estes auferem passam a ser unificados. Seguindo as tendências presentes nos países da vizinhança, o sistema de proteção social caracteriza-se por uma desproporcionalidade entre as medidas na área contributiva e as iniciativas de assistência social, sendo o primeiro tipo dominante (Veras Soares, 2011), o que contrasta com o caso sul-africano.

A partir de 1964 instala-se um regime militar. De acordo com Draibe e Arretche (1995: 88), as políticas sociais deste regime caracterizam-se por:

extreme political and financial centralization at the federal level of government; marked institutional fragmentation; large share of social taxes and special-purpose funds in program financing; dense networks of sharecropping incentives and subsidies for the private sector; exclusion of social and political participation in decision-making processes; strong corporate content of demands, decisions and conduct of policies and programs; and clientelistic criteria in the use of resources and distribution of benefits.

Vale destacar, o surgimento, em 1974, da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que é uma prévia do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Trata-se de uma transferência monetária atribuída a idosos acima dos 70 anos e a pessoas com deficiência.

Até ao final dos anos 80, a área da assistência social caracteriza-se pela descontinuidade e fragmentação das ações, que eram, em grande maioria, providas por organizações do terceiro setor. A Constituição Federal de 1988 (CF-88) prevê a universalização das políticas sociais (Almeida, N/D) e reconhece a assistência social como direito. A ideia de assistência social como direito começa a estar presente a partir dos anos 70 (Sátyro e Cunha, 2014), mas é apenas com CF-88 que ocorre o rompimento com o paradigma anterior e se cristaliza esta ideia. Não obstante, Paiva *et al.* (2013) identificam algumas continuidades relativamente ao modelo em vigor anteriormente, como a manutenção de apoios a grupos que se considera que não têm capacidade de contribuir, como idosos e indivíduos com deficiência física e/ou mental, no caso do BPC; e a inexistência de apoios dirigidos a pessoas em idade ativa e em situação de pobreza e a crianças. Neste último aspecto, o Brasil difere bastante do Chile e da África do Sul, onde as crianças constituem desde há muito um grupo prioritário para os programas de assistência social. De acordo com Paiva *et al.* (2013) a introdução do PBF rompe com a tendência para desconsiderar crianças e adultos em idade ativa na proteção social.

A ausência do Estado na oferta de serviços de assistência social é contraposta pela histórica presença de OSC que provêem os mais variados tipos de serviço de assistência social (Brettas, 2016). Estas instituições contam com isenções fiscais e/ou estão inseridas em linhas de financiamento governamental (Vaitsman *et al.*, 2009) e são fulcrais para a entrega de serviços de assistência social (Pellisery e Barrientos, 2014, Brettas, 2016). Mesmo considerando disputas em torno da ideia de assistência como política pública e dos modos de tradução dessa ideia em serviços e benefícios – em particular no que tange à responsabilidade estatal ou das OSC na provisão desses serviços – vale chamar a atenção para o fato de algumas dessas OSC terem um papel importante na construção da assistência social como política pública, através da organização de conferências e da pressão exercida sob diferentes governos (Sátyro e Cunha, 2014; Bichir *et al.*, 2017).

As modificações trazidas pela CF-88 só são de fato implementadas no decorrer da década de 90. A adoção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, marca um passo importante na consolidação do campo da assistência social como política

pública. Esta determina a participação das três esferas na política de assistência social de forma autônoma e o financiamento da política pelas três esferas; a necessidade de constituição de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social por cada um dos entes; e regulamenta o BPC e os benefícios eventuais (Brasil, 1993). O BPC é um benefício individual mensalmente transferido a indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos e pessoas com deficiência, cuja renda não seja superior a um quarto do salário mínimo por mês (MDS, N/D A). Trata-se de um dos mais importantes instrumentos de redistribuição. Implementado desde 1997, o BPC atinge 3,6 milhões de indivíduos em 2012, dos quais 1,9 milhões são indivíduos deficientes e 1,7 milhões são idosos (MDS, N/D A).

Paralelamente às discussões sobre o BPC e sobre a consolidação da assistência social como política pública, é apresentada ao Senado, em 1991, uma proposta de Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), elaborada por Suplicy em colaboração com Antonio Maria Silveira, João Sabóia e Ana Lúcia Sabóia (Suplicy, 2009). O desenho previa a atribuição de uma renda mínima, calculada por meio da aplicação de um imposto negativo, a todos aqueles com idade igual ou superior a 25 anos que recebessem até 2,5 salários mínimos (Suplicy, 2009). Esta proposta é considerada inovadora em vários sentidos, dado que implicava a transferência de recursos financeiros para indivíduos de modo incondicional e universal. No entanto, a “universalidade” da proposta pode ser discutida, uma vez que apesar de ser uma iniciativa que se destinava a todos acima de 25 anos sem exceções, ela excluía uma parcela importante da população com base no corte de idade. A este respeito, um dos entrevistados (entrevista 38) afirma que “*all the conceptualization of it has been blind on children*” e garante que “*children need it more, since they’re more affected by income poverty*”. A proposta inicial prevê uma alíquota de 50%, mas a Comissão de Assuntos Econômicos sugere que começar com 30% e aumentar progressivamente até 50%, em função dos recursos disponíveis (Suplicy, 2009). Outra alteração introduzida pela mesma Comissão visa a implementação do programa, que não deveria ocorrer de modo imediato para todos, mas sim por escalões, começando com todos aqueles acima de 65 anos, seguindo-se todos aqueles acima de 55 anos no ano seguinte, gradualmente até atingir todos acima de 25 (Suplicy, 2009). A proposta com as duas alterações acima mencionadas é aprovada pelo Senado em 16 de dezembro de 1991, passando em seguida para a Câmara dos Deputados, onde recebe o apoio de alguns deputados, mas não chegou a ser votada (Suplicy, 2009).

O Plano Real, que entra em vigor em 1994, traz alguma estabilidade econômica, o que permite o desenvolvimento de novas políticas (Vaitsman *et al.*, 2009; Almeida, N/D). Com a chegada do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), surgem alguns projetos novos, como é o caso do programa Comunidade Solidária (CS). O CS passa pela articulação com as ações desenvolvidas por OSC e centra-se no combate à pobreza e à fome (Sátyro e Cunha, 2014). Nesse período também se desenvolvem as primeiras experiências de transferências monetárias condicionadas, conforme discutido a seguir.

4.2) Transferências monetárias condicionadas: experiências prévias

Ainda na primeira metade dos anos 90 ganha força a discussão que associa a renda mínima à escola, ou seja, que condiciona a transferência monetária à frequência das crianças na escola. Esta proposta é avançada por Cristovam Buarque e pelo grupo de estudos que este lidera dentro da Universidade de Brasília (UNB) e também por José Márcio Camargo, economista da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). A proposta de Buarque apoia-se na ideia de educação como motor para o desenvolvimento (Buarque, 2012).

Se há famílias que não têm seus filhos estudando por causa da pobreza, paguemos um salário a essas famílias, na condição de que seus filhos estudem. Use-se a necessidade de renda dos pobres para induzi-los a colocar seus filhos na escola (Buarque, 2012:14).

Já a proposta de Camargo é formulada em resposta ao projeto de lei de Suplicy. Camargo sugere que, em vez de um benefício sem condicionalidades e universal a ser atribuído começando pelos mais idosos, seja adotado um programa destinado a famílias em situação de pobreza e com crianças em idade escolar, que devem frequentar a escola e não exercer nenhum tipo de trabalho em contrapartida do recebimento da transferência monetária (Fonseca, 2001). Diferente da proposta de Suplicy, que não se prende a uma faixa etária, nesta visão, a concentração dos esforços “deve ser nos jovens, porque eles são o futuro” (entrevista 57). Em linha com o argumento de Buarque (2012), por detrás desta proposta está “a ideia de comprar o tempo da criança e competir com o mercado de trabalho. Transferir renda deixa a criança livre” (entrevista 57).

Inspiradas por essas e outras ideias, as primeiras experiências de CCT no Brasil surgem em nível local. Vale lembrar que a CF-88 atribui aos estados e aos municípios um papel ativo na elaboração de políticas públicas, nomeadamente na área de assistência

social, o que dá margem para que surjam inovações nestas esferas. Duas experiências emblemáticas surgem em Campinas e no Distrito Federal (DF) no ano de 1995, distando de apenas alguns dias a data de começo da implementação de cada um dos programas. O fato de o programa ter sido implementado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no DF e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em Campinas, faz com que até hoje haja uma disputa sobre qual dos partidos esteve na origem da inovação (Coelho, 2008). Apesar de o programa do DF ter maior visibilidade, em função do número mais elevado de beneficiários e dos prêmios recebidos, tanto ele quanto o programa de Campinas serviram como modelo para outros programas (Coelho, 2008). O interesse por estes programas não se limita à esfera nacional. Políticas inspiradas no modelo do Bolsa Escola do DF (BE-DF) são encontradas em diversos países, nomeadamente em São Tomé e Príncipe e na Tanzânia (Buarque, 2012; entrevista 53). Entre os fatores que contribuem para a disseminação do modelo encontram-se as atividades da Missão Criança (entrevista 53), organização criada com o fim específico de divulgar o programa (Buarque, 2012); a disponibilidade da equipe original do DF de colaborar no desenho e implementação de outras experiências (Coelho, 2012, entrevista 53); e a ação de Cristovam Buarque, que apresenta a ideia e os resultados do BE-DF em vários lugares (Buarque, 2012; entrevista 53).

O programa do DF é anunciado durante a campanha eleitoral por Cristovam Buarque e começa a ser implementado a 11 de janeiro de 1995. O programa do DF ficou conhecido apenas pelo nome Bolsa Escola, apesar deste ser apenas um dos componentes da política. O programa BE-DF é composto por quatro eixos de ação. O primeiro é a Bolsa Escola, que transfere um salário mínimo exigindo, em contrapartida, a frequência escolar, e é dirigida a famílias que têm crianças entre 7 e 14 anos de idade matriculadas em escolas públicas, dispõem de até meio salário mínimo *per capita* e são moradoras do DF há 5 anos ou mais (Fonseca, 2001). O segundo é a Poupança Escola, que consiste na criação de uma conta poupança para a criança em idade escolar, na qual é depositado um salário mínimo a cada vez que esta termina com sucesso um ano escolar (Buarque, 2012). Buarque afirma que a ideia para o desenvolvimento desta iniciativa resulta de um programa com bases semelhantes implementado em Bangladesh (Buarque, 2012; entrevista 53). Após pesquisa, acreditamos que a fonte de inspiração mencionada possa ser o *Female Secondary School Assistance Program*, uma iniciativa colocada em prática naquele país durante a década de 90, que visava combater a desigualdade de gênero no

acesso à educação e que, entre uma série de outras iniciativas, contava com uma transferência monetária a ser efetuada para as famílias que mantivessem as meninas na escola, observando-se o cumprimento da frequência escolar estipulada pelo programa e a obtenção de resultados escolares (Banco Mundial, N/D). O terceiro elemento é a Cesta Pré-Escola, que entrega a famílias com crianças em idade pré-escolar e em situação de pobreza uma cesta de alimentos e de brinquedos, sendo exigido às mães a participação em oficinas sobre cuidados com as crianças (Buarque, 2012). Por último, o BE-DF conta ainda com a Bolsa Alfa, que se destina à promoção da alfabetização de adultos. Uma série de avaliações, conduzidas nomeadamente pela UNICEF e o BM, apontam para resultados positivos do programa no que concerne ao desempenho dos alunos e a sua manutenção na sala de aula, o que aumenta a sua visibilidade do programa (Buarque, 2012). Chama-se a atenção para a disseminação de informações sobre esta experiência por meio de uma OSC criada por Cristovam Buarque para esse efeito e também pelo próprio. Com efeito, os contatos entre Buarque, que assume a posição de “embaixador” (Porto de Oliveira, 2013) do programa, e outros países são múltiplos e existem evidências da replicação do programa em distintos contextos. “O primeiro país que foi auxiliado na implementação dessa ideia foi o México, onde existe um rigor muito forte no controle da condicionalidade de frequência escolar” (entrevista 53).

Em Campinas, a discussão sobre transferências monetárias começa durante a campanha e é pautada pela temática da segurança alimentar (Leite e Peres, 2013, entrevista 23). Durante a campanha, Suplicy discute com o então candidato a prefeito pelo PSDB, José Roberto Magalhães Teixeira, a possibilidade de criar um programa municipal de renda mínimo (Coelho, 2008). Também Cristovam Buarque apresenta a ideia de Bolsa Escola ao candidato à prefeitura de Campinas (Buarque, 2012). O Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar (PGRMF) combina objetivos de melhoria da nutrição das crianças e de aumento da frequência escolar. Como estipulado ao assinar o Termo de Responsabilidade e Compromisso, em troca de uma transferência monetária que visa complementar a renda da família (Fonseca, 2001), esta compromete-se a participar de encontros socioeducacionais, e é exigida a vacinação das crianças e a realização de *check ups* médicos (Coelho, 2012). Destina-se a famílias com crianças até 14 anos ou com indivíduos com deficiência, que residem no município há 2 anos ou mais e estão em situação de extrema pobreza (Fonseca, 2001).

Os programas de CCT locais e, em particular, o programa do DF, são rapidamente emulados por outros municípios e por alguns governos estaduais. A respeito da multiplicação de programas locais, um informante afirma que “talvez idealmente a gente concebesse como um processo de sustentação de análise e instrumentos. Mas o surgimento das transferências de renda nos municípios foi muito mais por imitação do que por avaliação de resultados. Por prestígio pessoal. Não é o direito de cidadania o fator de cristalização em causa, como seria no *welfare state*, idealmente se tratando” (entrevista 56).

O que está então por detrás da disseminação destas iniciativas? Coelho (2012) aponta para uma predominância destes programas em estados mais desenvolvidos economicamente. Efetivamente, grande parte dos CCT encontra-se no estado de São Paulo (Silva *et al.*, 2004; Coelho, 2012). A emulação destes programas por outros municípios dá-se de forma rápida, atingindo 88 localidades em 1997 (Sugiyama, 2008b). Coelho (2008) e Sugiyama (2008a, 2008b) procuram explicações para os motivos que estão por detrás dessa rápida difusão, chegando a resultados distintos. O primeiro dos autores, centrando a análise na difusão no estado de São Paulo, conclui que a existência de competição política, que corresponde a uma vitória nas eleições com menos de 45% dos votos válidos, tem efeitos positivos na adesão ao programa (Coelho, 2008). Por sua vez, Sugiyama (2008a), debruçando-se sobre as cidades com mais de 100.000 habitantes que adotam programas deste tipo, afirma que a competição política não serve como motivação. A proximidade ideológica, sendo os partidos de esquerda mais propensos a adotar programas de transferência monetária, e a existência de profissionais que estão ligados em rede e que ajudam a difundir a política pública, explicariam a multiplicação de programas (Sugiyama, 2008a, 2008b). O papel de redes na difusão também aparece no trabalho de Leite e Peres (2013), no qual as autoras argumentam que as experiências municipais permitem que comunidades epistêmicas e comunidades políticas retirem aprendizados que são, posteriormente, difundidos. De acordo com Sugiyama (2008a), a existência de financiamentos provenientes do governo federal também tem impactos positivos na disposição dos municípios em adotar estes programas. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, é o primeiro CCT federal (Veras Soares, 2011). Como o nome indica, trata-se de um programa dirigido a crianças em risco de serem expostas ao trabalho infantil, que consiste na transferência monetária para compensar a família pela não geração de renda pela criança, exigindo em

contrapartida que esta frequente a escola (Veras Soares, 2011). Para participar do programa, as crianças devem ter até 16 anos e estar sujeitas a trabalho infantil, excluídos os adolescentes de 14 anos ou mais que se encontrem formalmente na condição de aprendizes.

O reconhecimento da importância das transferências monetárias pelo governo federal também fica claro com a aprovação da Lei nº 9533. Esta concede apoio financeiro aos municípios para implementação de programas locais de transferência monetária. Caso o município não disponha de recursos suficientes para financiar o programa, o governo federal pode cobrir até 50% dos custos (Veras Soares, 2011, Bichir, 2010). A implementação começa pelos municípios mais pobres (Fonseca, 2001), atingindo, em 1999/2000, 1350 localidades (Coelho, 2012). Contudo, a implementação é marcada por problemas, como a baixa capacidade financeira e institucional de parte dos municípios, a falta de coordenação entre os diferentes setores envolvidos na política, e dificuldades na identificação e seguimento das famílias e pelos baixos valores a serem transferidos (Coelho, 2012).

Em 2001, o Programa Bolsa Escola (PBE) é adotado a nível federal. O grande interesse demonstrado pelos municípios nos CCT motiva o governo federal a adotar a política a nível nacional (Coelho, 2012). O PBE é considerado uma experiência endógena, pois resulta de aprendizados a partir das experiências municipais levadas a cabo em território brasileiro, e porque é, inicialmente, financiado na sua totalidade por recursos provenientes do governo (Vaitsman *et al.*, 2009), conseguidos por meio do aumento dos impostos (Britto, 2008). O PBE destina-se a famílias em situação de pobreza e com crianças entre os 6 e os 15 anos na sua composição. A transferência monetária, feita via cartão e no valor de 15 reais por criança até ao teto máximo de 3 crianças por família, é realizada em troca da frequência escolar das crianças igual ou superior a 85%, a ser atestada pelas escolas por meio da emissão de um relatório trimestral (Coelho, 2012). Os municípios aderentes ao programa são responsáveis pela identificação e inscrição das famílias e por desenvolverem ações socio-educacionais.

A difusão vertical dos programas de transferência monetária, isto é, como os programas de transferência monetária locais servem de inspiração para a criação de programas pelo governo federal, tem sido objeto de vários estudos. Leite *et al.* (2013)

destacam que a participação de indivíduos, especialmente de Ana Fonseca e da sua equipe, em programas municipais e noutros programas do governo federal.

Note-se que a criação de um programa a nível federal não implica o fim das políticas de transferência monetária a nível municipal e estadual. No caso do município de São Paulo, a título de exemplo, sobrepõem-se três políticas de transferência monetária com objetivos e características próximos (não são cumulativos): o PBF federal, o Programa Renda Cidadã estadual e o Programa Renda Mínima municipal (Bichir, 2008).

Durante o governo FHC, em 2001, cria-se o Cadastro Único (CadÚnico), mas este ainda não articula todos os diversos programas de transferência de renda existentes, há diferentes cadastros e eventuais duplicidades, aspectos que serão desenvolvidos a partir do governo Lula (Bichir, 2011). O objetivo deste cadastro é recolher informação sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e melhorar o alcance dos programas. Como veremos mais adiante, o CadÚnico vem a assumir um papel essencial para a criação e o bom funcionamento do PBF e do BSM.

Os programas de transferência monetária multiplicam-se no nível federal.

During the Cardoso administrations in the late 1990s and early 2000s, addressing poverty through direct transfers became the new orthodoxy in part through political competition (eg, José Serra created the Auxílio Gás to compete with Bolsa Escola) but also within the Workers Party (Pellissery e Barrientos, 2014).

A chegada de Lula ao poder, em 2003, traz novos projetos para a área social. No primeiro ano de governo, o FZ emerge como a grande iniciativa do governo. Com efeito, o combate à fome é apresentado não só como prioridade do novo governo, mas também como uma questão pessoal para Lula. A estratégia, elaborada por um conjunto de pesquisadores associados ao Instituto de Cidadania e coordenados por José Graziano, centra-se na questão da insegurança alimentar (Almeida, N/D). A estratégia também se beneficia do fato de haver uma série de burocratas com bagagem prévia de tratamento da questão, nomeadamente advindos da Prefeitura de Belo Horizonte (entrevista 25), que passam a ocupar cargos estratégicos no governo federal. Trata-se de um conjunto de ações centradas no combate à fome e à desnutrição, entre elas a criação de restaurantes populares, o estabelecimento de assentamentos agrários, apoio à agricultura familiar, política de microcrédito, o fomento de bancos de alimentação, o surgimento do Cartão Alimentação (CA), e muitas outras (Tomazini e Leite, 2016; Belik e del Grossi, 2003). O CA é central no FZ (Belik e del Grossi, 2003) e trata-se de uma transferência para as

famílias, no valor de 50 reais, complementando outros benefícios que esta já receba, a ser usada na compra de alimentos. A vinculação da transferência à compra de alimentos, inspirada nos *Food Stamps* dos EUA, provoca muita discussão (Monteiro, 2011). Uma vez que uma das principais características dos CCT é a liberdade de utilização do dinheiro do modo que a família julgar mais pertinente (Fiszbein e Schady, 2009; Barrientos *et al.*, 2010), a ligação entre a transferência e a compra de alimentos pode ser encarada como um retrocesso (Heimo, 2013).

A implementação da estratégia FZ inicia-se no semi-árido do Nordeste, região que concentra uma parcela importante da população em situação de insegurança alimentar (Belik e del Grossi, 2003). Esta estratégia é alvo de múltiplas críticas: a implementação é dificultada pelo fato de as ações serem numerosas e pouco coordenadas, além da falta de financiamento (Tomazini e Leite, 2016). Além disso, este é um momento marcado por disputas com outros projetos e ideias, como veremos adiante, pelo que o FZ vai perdendo importância na agenda.

No começo do governo Lula há, então, uma série de programas relativamente limitados a nível federal, geridos por diferentes agências, contando com financiamentos distintos e operando diversos sistemas de identificação das famílias em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade, o que resulta num sistema fragmentado de assistência social, que se caracteriza pela transferência de múltiplos benefícios para algumas famílias, ao mesmo tempo que outras famílias são confrontadas com a ausência de qualquer tipo de apoio (Veras Soares, 2011). No primeiro ano de governo, a criação do CA e de dois novos ministérios, como veremos em seguida, agravam ainda mais a fragmentação. É neste contexto que se pensa o PBF.

TABELA 03: CCT FEDERAIS EM VIGOR ANTES DA CRIAÇÃO DO PBF

Nome do Programa	Data de Criação	Ministério Responsável	Público-alvo	Número de Beneficiários (2002)
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	1996	MPAS	Famílias até meio salário mínimo per capita com crianças de 07 a 14 anos a trabalhar em atividades penosas/degradantes	810.348
Agente Jovem	2001	MPAS	Jovens de 15 a 17 anos em situação de pobreza e risco social de famílias até meio salário mínimo per capita	105.446
Programa Bolsa Escola	2001	MEC	Famílias com crianças de 07 a 14 anos com R\$90,00 per capita. Frequência escolar.	10.700.000
Bolsa Alimentação	2001	MS	Gestantes, nutrízes, crianças até 07 anos	1.403.010
Auxílio-Gás	2002	MME	Famílias até meio salário mínimo per capita	3.556.785
Cartão Alimentação	2003	MESA	Famílias em situação de pobreza e insegurança alimentar. Semi-árido do Nordeste	Indefinido

Fonte: Elaboração própria a partir de Monteiro, 2011.

4.3) Elaboração do Programa Bolsa Família e desenho inicial

O desenho do programa brasileiro sofre influências de diversos grupos de atores e resulta de uma combinação dos diferentes interesses defendidos por esses atores (Veras Soares, 2011), acomodando assim não uma, mas várias visões relativas ao combate à pobreza. Tomazini (2010) indica que participaram das discussões atores que defendem o modelo da RB, atores do mundo da segurança nutricional e alimentar e atores que defendem o desenvolvimento de capital humano. Cotta (2009) menciona a existência desses mesmos três grupos e acrescenta o grupo que defende o direito à educação e o grupo que se preocupa com a questão do gasto social.

De acordo com Cotta (2009), cada um desses grupos tem visões distintas do que é a pobreza, bem como soluções diferentes para o modo de combatê-la. Assim, a visão associada ao RB corresponde à intervenção já discutida na seção 2.1.4. No Brasil, tem como grande proponente Eduardo Suplicy, que apresenta projetos de lei em 1991 e em 2004, além de estar por detrás das discussões desencadeadas pelas primeiras experiências de CCT locais. Como veremos mais adiante, parte dos indivíduos que defendem o RB acreditam que os CCT podem ser um primeiro passo nesta direção. O segundo grupo procura responder ao problema da insegurança alimentar e nutricional. Esta visão encontra-se cristalizada no recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e serve de impulso à estratégia FZ. Os que seguem por esta visão reconhecem a importância dos CCT, mas opõem-se ao PBF por tirar o foco da questão da insegurança alimentar e o direcionar para o combate à pobreza (Cotta, 2009). Já o grupo ligado à assistência social é majoritariamente composto por trabalhadores e entidades deste setor (Cotta, 2009). Apesar de tecerem várias críticas ao PBF, nomeadamente aos baixos valores transferidos e aos critérios de elegibilidade, entendem o programa como importante e como potencializador dos efeitos de outras políticas voltadas às famílias (Cotta, 2009). O quarto grupo centra sua atenção na eficiência do gasto público, visão que está presente no Ministério da Fazenda (Cotta, 2009), a título de exemplo. Apoiam a unificação dos CCT de modo a formar o PBF e suas preocupações prendem-se com potenciais efeitos de dependência, garantias de boa focalização do programa, desenvolvimento de capital humano (Cotta, 2009). O último grupo é o que identifica a educação como motor para superar a pobreza, pelo que pressiona no sentido de conseguir mais recursos para o desenvolvimento da área (Cotta, 2009). É encabeçado no Brasil por Cristovam Buarque, que cria o PBE com ênfase na educação.

Durante o processo de transição para o governo Lula, um grupo de especialistas é constituído para identificar áreas prioritárias e sugerir possibilidades de ação. A questão dos CCT é um dos temas discutidos, uma vez que o grupo aponta para a existência de muita fragmentação e sobreposição entre os programas (Monteiro, 2011). O relatório elaborado pela equipe de transição aponta para a unificação dos programas e para a criação de um cartão único para o pagamento de todas as transferências (Cotta, 2009; Monteiro, 2011; entrevista 23). Além disso, são também sugeridas uma série de alterações ao CadÚnico, como mudanças no formulário, atualização dos registros e outras

(Monteiro, 2011). A equipe de transição também chama a atenção para a questão da fome e da desnutrição, sugerindo ações que vão desembocar no FZ, mencionado acima. Assim sendo, no início do governo Lula, coexistem duas propostas de ação distintas que, aliás, se traduzem na criação de dois ministérios distintos – o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) e o MESA.

A unificação dos CCT existentes de modo a formar o PBF encontra resistências. Cristovam Buarque, criador do BE-DF, manifesta-se contra o PBF, argumentando que este deixa de ser um programa centrado na educação para passar a ser uma iniciativa na qual o acento está na transferência monetária (Buarque, 2012). A importância do PBE federal e o interesse que este desperta são fatores que dificultam sua substituição pelo PBF (Cotta, 2009). O setor de educação não encara o PBF como sendo um programa da área, apesar de reconhecer que este tem impactos positivos na manutenção das crianças na escola (Silva, 2010). Os ministérios que geriam os programas prévios também apresentam ligeira oposição à fusão dos programas, uma vez que deixam de ser protagonistas na gestão dos mesmos e por recearem que as suas ações deixem de ser prioritárias (caso do MESA e da centralidade do combate à fome) (Monteiro, 2011).

A Câmara de Política Social (CPS) é constituída logo após a chegada de Lula ao poder e tem por objetivo coordenar as ações das diferentes instituições governamentais ligadas à área social (Monteiro, 2011). De imediato, a CPS faz um diagnóstico da situação, que aponta para os problemas já enunciados no relatório de transição (Monteiro, 2011). Constitui-se um grupo técnico, cuja missão é a de avaliar a situação das políticas sociais em vigor (Monteiro, 2011). Uma vez mais é apresentado um cenário muito negativo: falta de coordenação entre as ações, problemas de focalização, sobreposição de políticas. Note-se que um relatório paralelo elaborado pelo Ministério da Fazenda vem apoiar este primeiro diagnóstico, ao apontar as deficiências na focalização e problemas na gestão dos programas como uma barreira ao combate à pobreza de modo eficiente (Monteiro, 2011). O caminho sugerido pelo grupo técnico para enfrentar estes problemas passa pelas seguintes ações: utilizar o CadÚnico de modo mais central, unificar os CCT, criar condicionalidades de modo a permitir uma intervenção intersetorial, criar um cartão único por meio do qual se fazem os pagamentos às famílias (Monteiro, 2011). Está feito o primeiro rascunho do que vem a ser o PBF. A apresentação do relatório contendo estas recomendações suscita amplos debates em torno de questões como a focalização, a operacionalização do CadÚnico, a articulação das distintas políticas setoriais, entre outras

(Monteiro, 2011). Estabelecida a necessidade de unificar os programas, dá-se início a uma etapa marcada por disputas, com apresentação de projetos pela CPS e pelo MESA. As discussões sobre o desenho e a implementação do programa são intensas, mas desde o início há um consenso relativamente ao fato de este ter o formato de CCT (Cotta, 2009), pelo que não são sequer consideradas outras alternativas, como acontece dentro do CL sul-africano.

O MESA é constituído pelo grupo que avança o FZ e tem a sua ação norteadada pelo combate à fome e à desnutrição, uma visão distinta da que estava a ser avançada dentro da CPS. As propostas do MESA para a substituição dos distintos programas são as seguintes: (1) manutenção do CA; criação de uma transferência para famílias com crianças até aos 6 anos e mulheres grávidas ou em período de amamentação, exigindo como contrapartida *check ups* médicos e vacinação; transferência para famílias com crianças dos 7 aos 15, com exigência de frequência escolar como contrapartida; transferência para idosos e/ou portadores com deficiência; ou (2) fusão do PBE com o CA, o que implica uma transferência a ser gasta com produtos alimentares e um valor atribuído às famílias com crianças em idade escolar a câmbio da permanência destas na escola (Monteiro, 2011).

Entretanto, têm lugar uma série de reuniões entre o grupo técnico e os diferentes ministérios que gerem CCT. A partir das discussões tidas neste momento, elabora-se uma proposta para integração dos CCT, apresentada no mês de abril de 2003. Esta é composta pelos seguintes elementos: (1) os programas a serem unificados são o PBE, CA, BA, Vale-Gás, Agente Jovem e PETI; (2) os principais objetivos do novo programa são o combate à fome, o fomento da segurança alimentar e nutricional e a diminuição da pobreza; (3) à transferência monetária associam-se condicionalidades, uma vez que se procura incentivar o desenvolvimento de capacidades dentro das famílias, de modo a permitir que estas tenham condições de superar a condição de pobreza; (4) o controle das condicionalidades é feito pelos setores responsáveis pela provisão dos serviços; (5) o descumprimento das condicionalidades leva a advertências e pode conduzir à expulsão do programa; (6) a gestão do programa é feita pelas três esferas de governo; (7) os benefícios são distintos: a) transferência básica, ou seja, um montante fixo é atribuído a famílias que se encontrem abaixo da linha da extrema pobreza; b) transferência variável, para famílias em situação de pobreza e com crianças/adolescentes na composição; (8) os pagamentos são feitos mensalmente por meio de um cartão; (9) os pagamentos são feitos

preferencialmente em nome da mulher; (10) o programa deve ser implementado a nível nacional, de modo progressivo e em função do orçamento; (11) os beneficiários são selecionados localmente, obedecendo a critérios determinados no nível da União (Monteiro, 2011). Estas são as linhas gerais para orientar o novo programa, mas os detalhes deveriam ser pensados por um grupo de trabalho com essa finalidade. De modo a acomodar o programa a distintos cenários orçamentários, são avançadas várias possibilidades de cálculo do valor da transferência (Monteiro, 2011), estratégia que também é usada pelo CL no caso sul-africano.

Outro projeto alternativo é avançado pelo MESA dois meses depois, com uma proposta bastante distinta. Primeiro, o objetivo é o combate à fome e, a partir dele, estruturam-se ações em quatro eixos – segurança alimentar, saúde, educação e cidadania (Monteiro, 2011). Segundo, propõe-se a integração do CA com o Bolsa Alimentação (BA) e do PBE com o PETI, mas a transferência monetária tem um papel secundário (Monteiro, 2011). Por último, prevê-se a implementação de várias medidas complementares, como o fomento da agricultura familiar e a criação de infraestrutura (Monteiro, 2011).

Com o apoio de Lula, começa-se a elaborar o novo programa, tendo sido determinado que este deveria ser fruto de um esforço único, ou seja, pela visão integrada de diferentes áreas setoriais (Monteiro, 2011). Para tanto, constitui-se um novo grupo de trabalho, composto por representantes de diferentes órgãos (Casa Civil, MAPS, MESA, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Caixa Econômica Federal, IPEA). O grupo subdivide-se em quatro, de modo a tratar os seguintes temas: desenho e implementação do novo programa, CadÚnico, orçamento e legislação (Monteiro, 2011).

A proposta final do programa é apresentada no final de agosto de 2003. Em setembro, o programa é anunciado, começando a implementação no mês seguinte. Os CCT prévios são mantidos em funcionamento até que a migração dos beneficiários para o novo programa seja concluída.

O PBF tem vários objetivos: o combate à fome e a garantia de segurança alimentar e nutricional; o combate à pobreza e à privação; o acesso à rede de serviços públicos, especialmente na área da saúde, da educação e da assistência social; e contribuir para a emancipação das famílias e para o desenvolvimento local (Cotta, 2009; Monteiro, 2011).

O PBF destina-se a dois grupos: os extremamente pobres e os pobres. A pertença a cada um destes dois grupos é determinada por meio da aplicação de linhas de extrema pobreza e de pobreza, que inicialmente eram de 50 reais *per capita* e 100 reais *per capita*, respetivamente. Atualmente, os valores de corte são 85 reais *per capita* para a extrema pobreza e 170 reais para pobreza (MDSA, N/D). A proposta prevê que outros critérios de seleção venham a ser utilizados (Monteiro, 2011), mas até hoje mantém-se este modelo.

O PBF tem duas linhas de ação, denotando a existência de estratégias diferenciadas para os extremamente pobres e os pobres. A primeira destina-se a famílias em situação de extrema pobreza, independentemente da sua constituição, e consiste numa transferência pura, nomeada Benefício Básico. O segundo elemento, o Benefício Variável, destina-se a famílias em situação de pobreza, com crianças e/ou adolescentes até 16 anos. Estas últimas devem cumprir condicionalidades nas áreas da educação e da saúde em troca do benefício. Concretamente, as condicionalidades a serem verificadas são: a frequência escolar mínima de 85% por parte de crianças e adolescentes em idade de escolarização, o cumprimento do calendário básico de imunização por parte de crianças com até 6 anos e o acompanhamento médico de crianças e grávidas. À semelhança do que acontece noutros países da América Latina, a transferência é efetuada preferencialmente em nome da mulher.

Os pagamentos são efetuados a cada mês por intermédio de um cartão bancário. Em caso de descumprimento das condicionalidades, as famílias recebem primeiramente advertências e, caso se mantenha a situação, podem ser desligadas do programa.

*The emphasis on human capital is not as strong here as in Mexico... Here, you don't hear much about human capital... Here, you hear about social inclusion, social emancipation. It's not just a question of semantics, you have a complex of meaning associated with those things... In Mexico, you have a more unifying discourse about [human capital]. You have documents from the government talking about that... from very early on you have a high [level of] consistency in thinking about the program. In Brazil... the differences between the views [of the program] are much bigger than in Mexico: in the constitution you have a vision, in the Ministry [of Social Development] you have lots of perspectives, in the media you have another one, in the municipalities you have a different one – you do not have this unified line of thinking. The [overall] ideas in Brazil is to support the family improve their condition (senior official from Brazil *apud* Peck e Theodore, 2015: 109).*

Bichir (2015) nota que o programa destina o benefício não só a pessoas que não têm capacidade produtiva, mas também àquelas que desenvolvem uma atividade e ainda assim se encontram em situação de pobreza ou vulnerabilidade, o que constitui uma mudança, dado que, até então, os programas brasileiros de combate à pobreza eram

dirigidos com exclusividade para os primeiros. Essa é uma das justificativas para os baixos valores transferidos, os quais não são, muitas vezes, suficientes por si só para retirar as famílias da situação de pobreza em que se encontram. Assim, é possível afirmar que o programa se encontra na linha dos demais programas deste tipo colocados em prática na América Latina e que têm em comum o fato de verem a transferência de dinheiro como um complemento e não como a principal fonte de renda.

Todas estas visões estão presentes durante o desenho do PBF e mantém-se influentes, em maior ou menos grau, com o decorrer do tempo. A citação abaixo ilustra o modo como as diferentes visões coexistem e as expectativas que cada uma delas coloca no PBF:

Within this plurality of views – in which some see Bolsa Família as a stepping stone to a basic income, while others press for its «mexicanization» through the tightening of conditionalities; then there are those who dismiss the initiative as little more than vote-buying on the part of the ruling Worker's Party (PT), while others promote it as a platform for transformative social change – there is, however, one notable silence. While among the program's many advocates and supporters there is certainly pride in what has been accomplished both with and by Bolsa Família, there is very little of the technocratic triumphalism that surrounds Oportunidades, and not much of the managerialist hubris that has been associated with some of its transplants (Peck e Theodore, 2015: 102).

O processo de elaboração do PBF não conta com uma participação significativa de atores externos, como acontece noutros contextos. Contudo, isto não significa que o programa esteja completamente isolado de influências exteriores. Com efeito, de acordo com Peck e Theodore (2015) e com Silva (2010), tanto Santiago Levy, fundador do POP mexicano, quanto James Wolfensohn, do BM, teriam tido um encontro com Lula imediatamente antes do anúncio de lançamento do PBF. O BM não intervém diretamente no desenho do programa, mas antes deste começar a ser elaborado, produz uma série de recomendações a respeito da proteção social no Brasil, em linha com o que estava a ser discutido pela equipe de transição (Silva, 2010, entrevista 23). No entanto, o BM reconhece de imediato o valor da iniciativa colocada em prática no Brasil, ao manifestar-se positivamente no dia do lançamento do programa (entrevista 23). Mais tarde, o BM atribui ao Brasil um empréstimo para a operacionalização do programa. Este empréstimo tem a particularidade de não ser um pacote fechado (entrevista 23). Trata-se de uma modalidade inovadora (entrevista 23; Leite *et al.*, 2016), que retrata a vontade da instituição de se manter por perto do programa, apesar de não ter participado diretamente da sua formulação (entrevista 61).

Em 2004, cria-se o MDS, que integra as áreas de assistência social, transferência monetária e segurança alimentar, correspondendo cada uma delas a uma secretaria distinta. As questões ligadas ao desenho e gestão do PBF são tratadas pela Senarc (Bichir, 2015), que define os critérios de elegibilidade, o valor dos benefícios e os parâmetros operacionais, além de estabelecer os critérios a serem usados pelo CadÚnico. O programa é executado pelos três níveis de governo, cabendo a cada um deles diferentes tipos de atribuições. O governo federal é responsável pelo CadÚnico e pela coordenação da implementação (Bichir, 2010). O governo estadual tem uma participação limitada, de apoiar os municípios na execução das funções que lhes competem. Estes últimos devem, por sua vez, fazer o registro das famílias, transmitir os dados sobre as famílias e mantê-los atualizados e garantir que a população dispõe de informação sobre o programa, além de organizar o acompanhamento das condicionalidades (Bichir, 2010). À Caixa Econômica Federal (CEF) compete a gestão do CadÚnico e a efetuação do pagamento dos benefícios às famílias inscritas no programa (Bichir, 2010). A escolha dos beneficiários é feita a nível federal, depois de os dados das famílias terem sido inseridos a nível local, o que deverá servir de bloqueio ao uso clientelista do programa (Bichir, 2010).

O formato do programa com participação de todos os entes federados é discutido antes do lançamento do programa, em outubro de 2003. Com efeito, um mês antes, o desenho do programa é apresentado aos governadores dos estados e discutido com estes (Monteiro, 2011). De acordo com Fenwick (2009), os governadores não têm um papel central nos processos decisórios em torno do PBF, o que teria ajudado, inclusive, a explicar o sucesso do programa e o estabelecimento de relações diretas entre a União e os municípios, sem a atribuição de um papel relevante para os estados.

A seleção das famílias faz-se através da autodeclaração de renda. Como veremos no próximo capítulo, esta opção chega a ser considerada no Chile, mas é descartada por se considerar que gera incentivos negativos. No caso do Brasil, as alternativas colocadas em cima da mesa são o uso de índices multidimensionais, considerados pouco transparentes, e os testes de meios, descartados em função do alto custo e por gerarem demora no acesso ao programa (Paiva *et al.*, 2013). Como já vimos, os testes de meios são a forma de seleção de eleição para os programas sul-africanos e a questão do *take up* baixo verifica-se de fato no caso do CSG.

4.4) Evolução do Programa Bolsa Família

Os estudos sobre o PBF e os seus impactos multiplicam-se, havendo uma produção bastante elevada sobre o assunto, desenvolvida por fontes diversas como OI, agências doadoras, acadêmicos e o pelo próprio governo. À semelhança do que acontece relativamente ao programa mexicano, a abundância de informações produzidas sobre o PBF contribui para a ampla divulgação do programa.

A maioria da produção sobre o PBF aponta para os impactos positivos do programa em múltiplos indicadores. Com efeito, as evidências apontam para o aumento dos gastos com alimentação (Dulci, 2008; CEDEPLAR, 2007), o crescimento dos gastos com educação (CEDEPLAR, 2007), a diminuição da evasão escolar (CEDEPLAR, 2007), o empoderamento da mulher (Rego e Pinzani, 2013; Campello, 2013) e redução da pobreza (Dulci, 2008). As evidências rebatem algumas das críticas que são feitas ao PBF, nomeadamente a preocupação com um potencial aumento da fertilidade (Campello, 2013) e com o desencorajamento da participação dos beneficiários no mercado laboral (Campello, 2013, Dulci, 2008). Alguns trabalhos avaliam a relação entre o programa e os resultados das eleições presidenciais (Pellissery e Barrientos, 2014; Zucco, 2008).

Os objetivos e preocupações ligados ao PBF vão-se alterando com o passar do tempo. Nas palavras de um entrevistado, “o PBF foi contaminado por conta das negociações, mudando do formato inicial, que era mais próximo da proposta do BM, até se transformar no que é hoje” (entrevista 3). Mais ainda, as adaptações ao longo do tempo tornam-se necessárias porque os arranjos institucionais iniciais não refletiam o modelo conceitual do programa. Isso só vem depois” (entrevista 54). No princípio, o PBF tinha a preocupação de se tornar legítimo, sendo, portanto, necessário envidar os esforços para garantir uma cobertura elevada da população e boa focalização (Bichir, 2015). Um dos desafios que se coloca inicialmente é a consolidação do CadÚnico, elemento central para identificação das Famílias em situação de pobreza e armazenamento de informação sobre as mesmas. Apesar de o CadÚnico já existir, a criação do PBF coloca novos desafios à sua operacionalização, uma vez que se torna necessário que ele abarque todas as famílias que anteriormente se encontravam nos sistemas de informação de cada um dos distintos programas (por exemplo, o PBE usa o Cadastro do Bolsa Escola [CadBES]). Entretanto, o CadÚnico sofre também alterações no que se refere às informações recolhidas sobre as famílias. Uma mudança de extrema importância é a passagem de um sistema *offline* para

um sistema online, em 2010, o que permite que as atualizações na base de dados sejam processadas de imediato, deixando de haver uma defasagem entre os dados recolhidos a nível municipal e os dados disponíveis a nível central (Paiva *et al.*, 2013). O CadÚnico tem-se constituído como uma plataforma de acesso para diversos programas destinados às famílias de baixa renda, nomeadamente o Bolsa Verde, o programa Telefone Popular, o Água para Todos, tarifa social de energia, Minha Casa Minha Vida, entre outros.

A importância do CadÚnico é reconhecida internacionalmente. Com efeito, ele é considerado uma base de informações modelo, pelo que existe um interesse muito grande por parte de outros países em aprender com a experiência brasileira. Parte dos numerosos acordos de cooperação assinados entre o MDS e outros países visam a troca de conhecimento relativamente a esta base. É o caso do Peru e do Gana, a título de exemplo. Entretanto, de acordo com um dos informantes (entrevista 40), a participação do Brasil em *workshops* sobre o tema tem permitido ver que o país, além de servir de modelo para outros contextos, também se pode beneficiar da observação do que está a ser implementado noutros países. A respeito do CadÚnico, um dos entrevistados afirma o seguinte: “*one of our objectives was to debunk the myth that Brazil was doing better than the rest of the countries (...) They started realizing that they’re not ahead of everyone*” (entrevista 40).

No período de 2005/2006, colocam-se novos desafios ao programa. É neste momento que se define com mais clareza as atribuições de cada uma das esferas relativamente ao programa (Paiva *et al.*, 2013). Adota-se Índice de Gestão Descentralizada (IGD) prevê a transferência de recursos federais para os municípios em função do desempenho destes na operacionalização do PBF, com foco no acompanhamento das condicionalidades e na atualização e verificação da validade dos dados do CadÚnico (Bichir, 2015, 2010). Há também uma mudança relativamente ao modo como as condicionalidades são entendidas e, consequentemente, ao modo como são implementadas e acompanhadas. O modo como as condicionalidades passam a ser vistas aproxima-se mais daquilo que é colocado em prática nos outros países latino-americanos, onde se fala com frequência de corresponsabilidade (Cotta, 2009). Nos primeiros anos de implementação do programa, o monitoramento das condicionalidades não acontece realmente (Silva, 2010). Surgem, entretanto, críticas às condicionalidades. Na opinião de um entrevistado (entrevista 53), elas são “muito mais processuais do que finais”, uma vez que questões como a qualidade dos serviços não são tratadas.

A preocupação acrescida com o modo como as condicionalidades são aplicadas e o reconhecer da importância de iniciativas externas é demonstrada pelo envio de uma delegação brasileira ao Chile para aprender sobre o modo como de funcionamento do ChS e retirar lições para o Brasil (entrevista 2 e 61). reconhecendo a importância da componente psicossocial em prática no programa chileno e do acompanhamento de perto das famílias, chega-se, no entanto, à conclusão de que este tipo de abordagem não é viável dentro do contexto brasileiro (entrevista 61), uma vez que o número de equipamentos era ainda bastante limitado – cerca de 500 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) à época (entrevista 61) – e que seriam requeridos números consideráveis de profissionais, em função da intensidade do acompanhamento, não disponíveis. Trata-se de um processo de aprendizagem com outros contextos, semelhante ao que já observamos no caso sul-africano a respeito das condicionalidades. Note-se que o fato de aprender não resulta necessariamente em mudanças nas políticas públicas em questão, uma vez que é possível concluir que a política em observação não é mais adequada do que as que já se encontram em vigor. Chama-se, contudo, a atenção para o fato de a aprendizagem a partir do caso chileno ter gerado um programa no estado de São Paulo, o Família Paulista, que fornece apoio psicossocial e estabelece uma série de metas personalizadas que as famílias devem seguir com o intuito de se içarem da situação de extrema pobreza em que se encontram (Governo do Estado de São Paulo, N/D). O desenho deste programa, que se encontra em vigor desde 2014, contou com o apoio de técnicos chilenos (entrevista 56).

Ainda em 2006, começa a ser discutido o alargamento do PBF de modo a incluir outros grupos. Trata-se de grupos marginalizados, como quilombolas e indígenas. Tal expansão exige repensar o conceito de família, o modo como é feita a identificação dos potenciais beneficiários e as estratégias de relacionamento com os governos locais e com outras entidades envolvidas no tema (entrevista 61).

Outra alteração importante é a implementação do SUAS. Conforme argumentado por diversos autores (Colin *et al.*, 2013; Paiva *et al.*, 2013; Bichir, 2016), a despeito de eventuais discordâncias de ideias e prioridades, há um processo de retroalimentação positiva entre o desenvolvimento institucional do SUAS, em particular a constituição de uma ampla rede de equipamentos públicos da assistência social com capilaridade em todos os municípios brasileiros – os CRAS, que passam a ser, na maioria dos casos, as portas de entrada para o cadastramento de beneficiários – e a evolução da cobertura e

focalização do PBF, de modo integrado, também, com o processo de aprimoramento do CadÚnico.

Mais tarde, já no biênio de 2007/2008, são introduzidas modificações ao desenho do PBF (Paiva *et al.*, 2013). Primeiro, permite-se que a família possa permanecer no programa mesmo que a variação na renda a coloque, eventualmente, acima da linha de corte (Paiva *et al.*, 2013). Esta alteração resulta do reconhecimento da volatilidade da renda das famílias. A segunda alteração é a introdução de um componente de transferência novo, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que se destina a famílias com adolescentes de 16 ou 17 anos (Paiva *et al.*, 2013). Outra mudança no programa é o reforço da verificação dos critérios de elegibilidade, passando a haver um controle maior dos dados do CadÚnico por meio do cruzamento de informação advinda de outras bases de dados (Paiva *et al.*, 2013). Apesar de o CadÚnico ser um sistema que compreende muitos outros programas além do PBF, estes dois estão altamente imbricados, pelo que alterações ao CadÚnico implicam em mudanças no modo de operar o PBF. “Mexer no CadÚnico é mexer no coração” (entrevista 61). Como veremos adiante, no caso chileno existe também uma preocupação crescente com a confiabilidade dos dados que são fornecidos pelos beneficiários, procedendo-se ao cruzamento de distintas fontes de dados.

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) é lançado em junho de 2011 e surge do diagnóstico da existência de um número grande de pessoas em extrema pobreza que estão fora do sistema de proteção social ou que, mesmo estando inseridas nele, não conseguem superar essa condição. Há uma preocupação em entender quem são as famílias em extrema pobreza, mas a dificuldade em definir extrema pobreza é grande, pelo que, após discussão, se opta por seguir a linha de corte de extrema pobreza do PBF (entrevista 23). Trata-se de uma estratégia que tem por objetivo articular esforços em diferentes setores para permitir a superação da condição de extrema pobreza. As ações do BSM encontram-se organizadas em três eixos: (1) eixo de garantia de renda, composto por transferências monetárias; (2) eixo de inclusão produtiva urbana e rural, com ações de formação e procurando criar pontes com o mercado laboral (caso do Pronatec) e também ações fomentando economia solidária; (3) eixo de acesso a serviços, que consiste no fornecimento de uma série de serviços para os quais este grupo passa a ser considerado prioritário (Campello, 2013). Entre as iniciativas do BSM destaca-se a busca ativa, ou

seja, a ideia de que o Estado deveria chegar nas famílias extremamente pobres, a partir do reconhecimento de inúmeras barreiras no fluxo contrário, das famílias para o Estado.

No ano seguinte, em 2012, é lançado o Brasil Carinhoso (BC). Esta é uma estratégia voltada para o atendimento à primeira infância e surge a partir da análise do Censo de 2010, que aponta para a concentração da extrema pobreza nos indivíduos com menos de 15 anos (Robles e Mirosevic, 2013). Com o intuito de garantir que nenhuma família se encontra em situação de extrema pobreza, cria-se um novo benefício, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSEP), inicialmente destinado a famílias com crianças, mas estendido depois a todas as famílias abaixo da linha da extrema pobreza, no bojo da consolidação do BSM. O valor do BSEP é variável e corresponde à diferença entre a linha de corte da extrema pobreza e a renda *per capita* disponível (Paiva *et al.*, 2013). Além disto, o BC prevê o aumento do número de vagas nas creches para as famílias beneficiárias do PBF e com perfil CadÚnico e também integra uma série de iniciativas na área da saúde, como o acesso a medicamentos e a suplementos. Outras ações de combate à extrema pobreza passam pelo aumento do montante a transferir e também há uma expansão do número de benefícios variáveis por família, que deixa de estar limitado a 3 crianças para passar a cobrir até 5 crianças (Robles e Mirosevic, 2013). Recentemente, o desafio tem sido o de integrar o programa com outros tipos de política (Bichir, 2015), especialmente após a adoção do BSM (Bichir *et al.*, 2016).

Entretanto, questões como a ligação do PBF à inserção no mercado laboral e ao aumento da produtividade fazem parte dos interesses do BM e do DFID (entrevistas 1 e 61).

Paralelamente, a discussão sobre a RB continua a ocorrer. O Brasil é o primeiro e único país do mundo a aprovar uma lei nacional de RB. Eduardo Suplicy, à cabeça do projeto de lei apresentado nos anos 90, continua a conduzir o debate sobre o tema não só no Brasil, mas em outros contextos. Com efeito, Suplicy é mencionado como uma referência importante também no debate sul-africano sobre o BIG, juntamente com outros nomes associados ao BIEN (entrevistas 19 e 22). No Brasil, Suplicy é uma vez mais autor de um projeto de lei, apresentado ao Senado em 2001, onde é aprovado por todos os partidos no ano seguinte. Já em 2003, o projeto de lei é aprovado na Câmara dos Deputados. A lei nº 10.835/04, sancionada pelo Presidente Lula a 8 de janeiro de 2004, institui a Renda Básica de Cidadania (RBC):

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no **caput** deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no **caput** deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 2004).

Como se pode observar acima, a lei adotada é pouco definida, uma vez que não determina nem o valor da transferência, nem o modo como ela será financiada ou implementada. Uma proposta para desbloquear o financiamento é desenvolvida por Suplicy, que apresentou ao Senado, em 1999, um projeto de lei que visava criar um fundo para tal efeito. O Fundo Brasil de Cidadania, cujo dinheiro deve ser proveniente dos proveitos decorrentes da exploração de recursos naturais, foi aprovado pela Comissão da Constituição e Justiça e também pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado (Suplicy, 2009).

Um ponto de debate tem sido a opção por CCT, como o PBF, em oposição à RBC. Por um lado, alguns, como Suplicy (2012) e Yanes (2008), defendem que os CCT, em geral, e o PBF, em particular, podem ser um passo importante para a implementação do RM. Vale nesse sentido destacar que a secretaria que cuida do PBF já se chama Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

Those who defend universal and unconditional cash transfers argue that targeted and conditional programmes, in general, and the Bolsa Familia Programme, in particular, (i) are not as effective as basic income would be in fighting poverty; (ii) could contribute to the weakening of other social security initiatives, (iii) are complex, from an operational point of view, and, as a consequence, present higher administrative requirements and costs than basic income would, and (iv) adopt a conservative, punitive approach towards beneficiaries, imposing behavioural constraints in order for them to keep receiving benefits (Paiva, 2012: 4).

Por outro lado, outros autores argumentam que o PBF e a RBC são muito distintos na sua concepção, pelo que o PBF não é um passo em direção à RBC (Coelho, 2012; Galvão, 2012). Outros ainda, como Paiva (2012), adotam uma posição intermediária na qual o PBF, não é visto como um obstáculo e tampouco como o primeiro passo:

he suggestion that programmes like Bolsa Família are an obstacle and not an opportunity to these principles may be classified as an «adversarial approach» by the supporters of basic income, which is ultimately fruitless (Paiva, 2012:9).

Apesar de não ter sido posta em prática a lei nacional de RBC, algumas experiências menores têm sido debatidas e até mesmo implementadas sob a forma de piloto. A proposta de RBC chamou a atenção do município de Santo Antônio do Pinhal, no estado de São Paulo. De acordo com Coto (2015), o conselho de Santo Antônio do Pinhal estaria dividido quanto as formas de financiamento do programa e ao modo de implementação. Uma das propostas pensadas para reverter a falta de orçamento disponível é a criação de uma taxa de 1 real por cada turística, que deveria ser automaticamente repassada para o fundo municipal (Coto, 2015). No entanto, a ideia não se traduz em nenhum avanço prático, uma vez que os proprietários de equipamentos de hotelaria se opõem fortemente à proposta (Coto, 2015). Um programa piloto é, entretanto, colocado em prática pela OSC ReCivitas no distrito de Quatinga Velho, no município de Mogi das Cruzes, localizado no estado de São Paulo. O programa atinge 90 pessoas. A mesma organização também tem um projeto de criação de um Fundo Permanente de Cidadania em Paranapiacaba, localidade do município de Santo André (Suplicy, 2009). A proposta deverá atingir cerca de 1400 pessoas.

O governo Temer traz um novo programa, o Criança Feliz, que é um complemento do PBF para famílias beneficiárias com crianças até 6 anos de idade. O objetivo é apoiar as famílias no fortalecimento de vínculos, por meio de informações e capacitação fornecidas por equipes que realizam apoio domiciliar (MDS – Criança Feliz, N/D). Entretanto, este governo é também marcado pela implementação de uma nova agenda, que se caracteriza por ter uma visão mais restrita de proteção social, à qual se associa um discurso que coloca ênfase na focalização e na eficiência (Jaccoud *et al.*, 2017). Melhorar a focalização é uma questão que começa a entrar em força na agenda a partir de 2014, forçada pelos órgão de controle da União (entrevista 61), e que encontra eco no Chile.

4.5) Mapeamento da literatura sobre a influência das ideias no PBF

O processo de elaboração do PBF tem sido objeto de análise de vários estudos que utilizam abordagens cognitivas. Monteiro (2011) usa a abordagem de múltiplos fluxos proposta por Kingdon (1984) para analisar o caso. Para explicar o surgimento do programa, a autora aponta para a existência de grupos visíveis e invisíveis, nos termos de Kingdon (1984), que atuam na definição do mesmo. Assim sendo, o grupo técnico corresponde aos grupos visíveis, por colocar o tema na agenda, e os burocratas de carreira, responsáveis por desenhar os detalhes do programa de modo a que este possa ser operacionalizado, constituem os burocratas invisíveis (Monteiro, 2011). O grupo técnico também é o responsável pela provisão de soluções (fluxo de soluções), ao apresentar uma série de propostas.

Tomazini (2010), por seu turno, apoia-se no *Advocacy Colation Framework*, de Sabatier e Jenkins-Smith, para explicar o surgimento do PBF. Como já mencionámos mais acima, a autora identifica a existência de três coalizões – a da segurança alimentar, a do capital humano e a da RB. De acordo com a autora, a coalizão da RB materializa-se na figura de Suplicy e nas propostas por este apresentadas. Já a coalizão do capital humano é composta pelos Ministérios da Educação e da Saúde e apoiada por agências internacionais, como é o caso do BM e da UNESCO, e propõe a associação da transferência monetária ao cumprimento de condicionalidades. A terceira e última coalizão é a da segurança alimentar e a sua proposta de ação é o FZ. À medida que a coalizão da segurança alimentar e o FZ vão enfraquecendo, a coalizão do capital humano ganha a cena, o que resulta na criação do PBF (Tomazini, 2010). Entre os elementos que contribuem para a ascensão desta encontramos a elevada produção de informação sobre CCT e o aprendizado por meios das experiências prévias (Tomazini, 2010).

Por seu lado, Leite *et al.* (2013) servem-se do modelo proposto por Hall (1993) para analisar o programa. A adoção de CCT no Brasil e também no México corresponde a uma mudança de terceira ordem, ou seja, estabelece-se um novo paradigma (Leite *et al.*, 1993). O modelo de Hall aparece também em Leite e Peres (2013), que argumentam que o PBF é o resultado da ascensão do paradigma do capital humano, após disputas com o paradigma da segurança alimentar e nutricional. Leite *et al.* (2013: 153) ressaltam a importância das experiências locais para o desenho do programa:

[o] aprendizado de um grupo de técnicos e políticos municipais que se difundiu para além das fronteiras das municipalidades, disseminando-se em comunidades políticas e epistêmicas que quase uma década depois participaria ativamente do debate da formatação do Programa Bolsa Família.

A escolha de Ana Fonseca e de sua equipe, já com experiência no CCT implementado na cidade de São Paulo, para participar do desenho e depois da gestão do PBF, é vista como importante, uma vez que a o PBF se beneficia dos aprendizados desenvolvidos a partir da experiência local (Leite e Peres, 2013). Em Leite e Peres (2013), o aprendizado com as experiências brasileiras e também com a experiência mexicana é tido com uma influência importante no desenho do PBF. Em Leite *et al.* (2013) reconhecem a influência do BM por meio de atividades como missões de acompanhamento e formação de técnicos.

Silva (2010), por seu turno, utiliza uma combinação entre a teoria do equilíbrio pontuado e aprendizagem para analisar o PBF, prestando particular atenção aos elementos do programa ligados à educação. A autora argumenta que o PBF corresponde a um monopólio de política pública, ou seja, ele reflete a existência de uma ideia dominante sobre como a pobreza deve ser combatida (Silva, 2010). Relativamente aos aprendizados a partir de outras experiências, a autora ressalta que, apesar de haver uma série de CCT locais e federais prévios que influenciam o desenho do programa, este não se encontra totalmente isolado de influências externas. Com efeito, a autora sugere que influências externas, como a conversa com Santiago Levy, ajudam a moldar a ideia de necessidade de unificação dos programas. Ressalta também a existência de processos de aprendizagem a partir da experiência chilena, nomeadamente nas áreas de condicionalidades (Silva, 2010). As trocas de conhecimentos entre o Brasil e o Chile, por meio do envio de missões, são confirmadas por informantes (entrevistas 2 e 61). A autora menciona ainda a importância do BM, que auxilia no desenvolvimento de estudos, pela prestação de assistência técnica (nomeadamente na área de fortalecimento do CadÚnico e dos sistemas de monitoramento e avaliação) e concede empréstimos ao país (Silva, 2010). A presença do BM enquanto parceiro também é abordada por Leite *et al.* (2016), que argumentam que um novo modelo de relação entre a IFI e o governo brasileiro se estabelece a partir daqui. Nas palavras de um dos entrevistados (entrevista 61), “o BM constrói, mas não intervém”. Ele é, no entanto, “um *player* muito importante. Não dá para viver sem ele. Ele tem o papel de trazer ideias” (entrevista 61). No momento inicial do programa, em particular nos anos 2005/2006, estabelece-se uma forte relação entre o BM e o governo brasileiro,

dado que o primeiro pretende acompanhar de perto os desenvolvimentos brasileiros e difundir potenciais lições para outros países (entrevista 61). Uma das iniciativas é a construção conjunta do *World Without Poverty*, uma plataforma online que regrupa informação sobre iniciativas de combate à pobreza, muitas delas a partir das experiências brasileiras. Esta “foi uma grande sacada do BM porque fica confuso o que é do BM e o que é do MDS em termos de propriedade da experiência. É bom porque o governo nunca conseguiu fazer esta promoção (...) É um modo de [o BM] estar presente, mas sem interferir. É conveniente para o BM, para se apropriar, e para o MDS, para deixar organizado” (entrevista 61). Entretanto, o interesse do BM tem-se movido da transferência monetária para a questão da segurança alimentar (entrevista 61), o que está em linha com o aumento do diálogo com outros países sobre iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos, por exemplo. O BID também é identificado como um ator importante, na medida em que concede um empréstimo em 2009 e presta ajuda técnica (Silva, 2010). Por último, Silva (2010), menciona o DFID uma vez que presta auxílio técnico e financeiro, facilitando o estabelecimento de relações de cooperação com países africanos para disseminação de lições a partir da experiência do PBF, como aliás já discutimos no capítulo 2. Existe uma mudança na relação entre o governo brasileiro e o DFID recentemente. A partir de 2006, o Brasil deixa de ser receptor de cooperação inglesa e, depois de 2011, opera-se uma alteração da visão do DFID relativamente ao Brasil e do tipo de relação que estes dois estabelecem, uma vez que o governo brasileiro passa a ser considerado como parceiro estratégico de cooperação para o desenvolvimento global (entrevista 1). Apesar de a análise recorrer apenas à teoria do equilíbrio pontuado, de entre as múltiplas propostas de análise cognitiva, a lente de análise usada por Silva (2010) é, possivelmente, a que mais se aproxima da nossa proposta de integração da produção sobre abordagens cognitivas com a literatura de estudos da difusão e da transferência.

CAPÍTULO 5 – CHILE

O presente capítulo aborda o caso do Chile, escolhido por ser casa de duas iniciativas importantes de combate à pobreza – o sistema *Chile Solidario* e o *Ingreso Ético Familiar*. O regresso à democracia dá-se em 1990, na sequência da vitória do “não” no plebiscito sobre a continuidade de Pinochet no poder, ocorrido em 1988. Em 1987, antes da transição democrática, a pobreza atingia cerca de 45,1% da população, ou seja, cerca de 5,5 milhões de chilenos (Tonda, 2013), números que têm vindo a decair drasticamente nos últimos anos, atingindo 20,2% em 2000 e 14,4% em 2011, dados da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN)²⁶ (Razmilic, 2013). A extrema pobreza também tem vindo a reduzir-se, passando de 5,6% em 2000 para 2,8% em 2011, também de acordo com a CASEN (Razmilic, 2013). A redução da pobreza e da extrema pobreza decorrem de um crescimento sustentado, mas também de um pacote de iniciativas na área social colocado em prática a partir do governo de Ricardo Lagos (2000-2006) e continuadas pelos governos seguintes. As iniciativas são pautadas pela necessidade de universalização da política social (Vargas e Socías, 2016), que Garay (2010) argumenta que decorre de um aumento da competição eleitoral em função do crescimento da direita verificado desde o fim da década de 90, e vão desde a expansão da cobertura no setor da saúde por meio da criação do *Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas* (Plan AUGE)²⁷, às alterações no sistema de pensões e à criação do *Chile Solidario* (ChS) e, posteriormente, do *Ingreso Ético Familiar* (IEF). Estes dois últimos constituem sistemas integrados de combate à pobreza e são objeto de análise mais detalhada neste capítulo.

5.1) Breve histórico da pobreza e das políticas sociais

Seguindo as tendências dos países do Cone Sul, o Chile começou a desenvolver o seu sistema de proteção social nos anos 20 e 30. Apesar de as políticas serem pensadas como universais, elas davam na verdade lugar ao que, nas palavras de Filgueira (1994

²⁶ A CASEN existe desde 1985 e é aplicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social a cada dois ou três anos. Tem por objetivo dimensionar as características socioeconómicas da população e servir de base para o desenvolvimento de políticas sociais e permitir a avaliação do impacto destas (Observatorio Social, N/D).

²⁷ O Plan AUGE garante acesso ao tratamento de uma série de condições de saúde (Garay, 2010).

apud Palma e Urzúa, 2005), seria um “universalismo estratificado”. Esta noção, muito próxima do conceito de “cidadania regulada” usado por Santos (1979) para definir o caso brasileiro, semelhante ao que ocorre também na Argentina e no Uruguai, descreve um sistema de proteção social centrado nos trabalhadores formais, e no qual as condições de acesso e o nível dos benefícios variava em função da categoria profissional, ou seja, trata-se de um sistema de proteção social que segue o modelo de Bismarck. As primeiras ações respondem a mobilizações por parte dos trabalhadores, em especial do setor de minas (Larrañaga, 2010). A extensão dos benefícios nos anos 30 pode ser vista como uma conquista dos funcionários públicos e de alguns setores corporatistas, que se uniram para pressionar o governo a alargar a proteção (Palma e Urzúa, 2005).

De acordo com Raczinsky (1994), desde a sua criação até à tomada de poder pelos militares, em 1973, o sistema de proteção social chileno passou por três fases distintas, sendo que em todas elas se verifica um aumento constante do gasto público, decorrente da combinação entre o aumento do número de beneficiários e dos valores pagos (Larrañaga, 2010). A primeira delas vai dos anos 30 até sensivelmente ao começo dos anos 50 e corresponde a um momento em que a expansão do sistema se faz em resposta à pressão dos trabalhadores e não no âmbito de um plano de governo. Esse momento vê nascer múltiplas *Cajas Previsionales*, dirigidas a grupos específicos de trabalhadores e com formas de financiamento distintas (Larrañaga, 2010). A segunda fase, vai até meio dos anos 60 e passa pela homogeneização do sistema. A última fase corresponde aos governos de Eduardo Frei (1964-1970) e de Salvador Allende (1970-1973) e é marcada por reformas estruturais importantes nas áreas do trabalho e da habitação, entre outras. Há um esforço de incorporação dos mais pobres, quer via congelamento dos preços dos bens, quer por meio de redistribuição da renda. As principais iniciativas na área não-contributiva centram-se nas mulheres e nas crianças, surgindo programas de vacinação e de distribuição de leite, entre outros (Garay, 2010). Note-se que no final dos anos 40 ocorrem grandes migrações em direção às cidades, principalmente a Santiago. As dificuldades de acesso à terra e a escassez de empregos estão na origem da explosão dos números de pobreza e do aumento da exclusão social (Palma e Urzúa, 2005). O tema da reforma agrária entra em força na agenda política neste período, intensificando-se os debates em torno da questão (Palma e Urzúa, 2005). De acordo com Garay (2010), a expansão massiva que ocorre nos governos Frei e Allende explica-se pelo aumento do

número de partidos e, consequentemente, pela crescente competição eleitoral pelo voto daqueles que não faziam parte do sistema de proteção formal.

A tomada de poder pelos militares, na sequência do golpe ocorrido em 1973, marca uma inflexão no curso da proteção social e da política económica. A partir de 1974 inicia-se o tratamento de choque da economia, com o intuito de controlar a inflação (O'Brien e Roddick, 1983). A política económica passa a ser orientada por um plano de ação conhecido como *El Ladrillo*, uma aplicação das teorias da escola de Chicago, ou seja, assiste-se à desregulamentação da economia com vista à constituição de um mercado livre. O Chile serviu de laboratório à implementação destas ideias. A adoção de um modelo económico neoliberal tem uma série de efeitos negativos: a taxa de desemprego aumenta, o número de pobres cresce e há um encolher dos direitos trabalhistas e do gasto social.

Consistent with the neoliberal focus and the conception of the subsidiary role of the state, and obliged by macroeconomic restrictions and budget adjustments demanded by economic policy, the military government reduced public spending, including social spending (Raczinsky, 1994:70).

Ressalta-se que, a par da diminuição do gasto público, há um aumento dos incentivos à iniciativa privada (Rackinzky, 1994). A aplicação deste novo modelo cria um novo perfil de pobres, sendo a pobreza resultante da alta desigualdade na distribuição de renda (León, 1994). O crescimento da percentagem de pobres é exorbitante: de 17% em 1969 para 38% em 1987 (Raczinsky, 1994), sendo que Tonda (2013) aponta para uma incidência ainda maior da pobreza, que seria superior a 45% nesse mesmo ano. Durante este período alarga-se também o fosso entre as famílias em situação de pobreza e as famílias extremamente pobres, nomeadamente devido à dificuldade de inserção do último grupo no mercado de trabalho formal (León, 1994). A pobreza é mais severa nas zonas rurais, mas o número de pobres urbanos é significativamente mais elevado, dado que cerca de 80% da população vive em cidades, fenómeno semelhante ao que se passa na Argentina (León, 1994; Raczynski, 1995).

A pobreza era entendida pelo governo militar como uma falha do mercado (Graham, 1994), ou seja, era decorrente do não acesso ao mercado de trabalho ou da informalidade. Deste modo, parte dos programas implementados durante este período são influenciados por esta visão e, por isso, ligados ao emprego. São exemplos disso o *Programa de Empleo Mínimo* (PEM) e o *Programa de Ocupación para Jefes de Hogar* (POJH). Estes surgem em 1982/1983 e vigoram até 1987, constituindo uma resposta à crise que assola o país a

partir de 1982 e uma tentativa de evitar mobilizações populares (Garay, 2010; entrevista 27). No momento em que a crise atinge o país em força, o número de desempregados cresce exponencialmente, atingindo 24% da população em 1982 (O'Brien e Roddick, 1983). O PEM, que constitui o maior programa de *public works* da América Latina, incluindo cerca de 336.000 participantes (dados de 1982), destina-se a pessoas com mais de 18 anos, desempregadas e sem acesso a outros benefícios, devendo realizar trabalhos pouco qualificados em troca do equivalente a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Por sua vez, o POJH é destinado a chefes de família em idade ativa que se encontrem desempregados e prevê a realização de trabalhos com mais exigências do que o PEM em troca de 40% do salário mínimo (Graham, 1994). As condições previstas por estes programas são consideradas extremamente humilhantes (entrevista 27) – exemplo disso é a mobilização de trabalhadores para abrir e tapar buracos nas estradas (entrevista 27) - e os seus participantes enfrentam sérias dificuldades de conseguir outro tipo de empregos na sequência (Graham, 1994).

Palma e Urzúa (2005: 13) afirmam que: “*the military government’s aim was to focus social policy on eradicating extreme poverty and assuring universal access to a minimum level of goods and services, with first priority given to maternal and child health, and the very poorest sectors of the population*”. Com efeito, grande parte das iniciativas são na área de saúde e educação e destinam-se a crianças residentes em áreas pobres (Raczinsky, 1994). Um dos programas mais significativos foi o *Subsídio Único Familiar* (SUF). Criado em 1981, destinava-se crianças com até 6 anos pertencentes a famílias que não usufruíssem de outros apoios, expandido no ano seguinte a mulheres grávidas e crianças até aos 8 anos e, mais tarde, até aos 15 anos de idade (Raczinsky, 1994). Apesar de não ser chamado de CCT, o SUF faz parte deste grupo de políticas, uma vez que o subsídio é pago mediante a participação em consultas médicas (entrevista 28).

Políticas públicas destinadas aos demais grupos eram extremamente limitadas. Uma das exceções era a *Pensión Asistencial* (PASIS), no valor de um terço do salário mínimo, destinada a idosos e a incapacitados menores de 18 anos, na condição de se encontrarem em situação de pobreza e de não serem beneficiários de outros programas (Raczinsky, 1994). A par das várias reformas de descentralização, verifica-se também neste momento uma passagem de atribuições anteriormente do estado para outros atores (Raczinsky, 1994). Efetivamente, aumenta exponencialmente o número de OSC e de entidades religiosas ligadas à provisão de serviços de assistência social (Palma e Urzúa, 2005,

Raczynski, 1995). Segundo Graham (1994), a aplicação de políticas de compensação visa, em parte, evitar o surgimento de protestos resultantes do agravamento da crise e dos seus efeitos. Chama-se a atenção para a existência de algumas semelhanças entre os sistemas de proteção social em vigor nesta época no Brasil e no Chile.

Ainda digna de nota é a reforma do sistema de pensões. Tema em permanente discussão desde os anos 50, a reforma do sistema de pensões começa a ser debatida no fim de 1980 e entra em vigor em maio de 1981, traduzindo-se na substituição do antigo sistema de distribuição por um sistema de capitalização individual, no qual o valor da pensão é calculado em função dos descontos realizados pelo trabalhador no decorrer da sua vida ativa, por meio do pagamento de taxas obrigatórias, podendo ser acrescido de contribuições feitas voluntariamente. Mais ainda, o sistema de pensões deixa de estar a cargo do Estado, passando as *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP), entidades privadas a realizar a gestão dos fundos.

É importante ressaltar que o governo militar foi marcado pela tecnização da política social, segundo Larrañaga (2010). Esse fenómeno passa pela introdução de meios de seleção e verificação como a Ficha CAS e a CASEN (Larrañaga, 2010). Esta característica mantém-se até hoje.

Nos últimos anos do regime militar e os primeiros após a redemocratização, ou seja, nos anos 80 e 90, o Chile experimentou um crescimento económico extremamente elevado, que se refletiu na diminuição consistente das taxas de pobreza e de extrema pobreza.

O regresso à democracia, em 1990, traz novos objetivos que guiam as políticas: a manutenção do crescimento económico e o combate aos efeitos negativos do ajustamento estrutural vivido nos anos 80, através da garantia de acesso a serviços e benefícios providos por diferentes setores e do desenvolvimento de programas dirigidos aos pobres e vulneráveis (Palma e Urzúa, 2005; Osorio, 2014). Vigora uma ideia central: a necessidade de “pagar a dívida” (Larrañaga, 2010), semelhante ao que encontramos também no Brasil. As primeiras iniciativas do governo de *Concertación para la Democracia* passam pela inclusão de novos grupos no acesso aos programas de assistência social, mantendo, contudo, a focalização dos programas.

O primeiro governo democrático é o de Patricio Aylwin (1990-1994), que começa a levantar a questão da pobreza desde a campanha (Raczinsky, 1995). Este período é marcado pela continuação da focalização das ações no grupo dos extremamente pobres, nomeadamente pela manutenção de parte dos programas destinados às crianças em situação de pobreza, e pela criação de novas agências voltadas para a inclusão de grupos excluídos. Algumas das agências criadas são o *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS), o *Servicio Nacional de la Mujer* e o *Fondo Nacional para la Discapacidad*, entre outras, todas elas dependentes do Ministério do Desenvolvimento e de Planejamento Social (MIDEPLAN), que é convertido em Ministério do Desenvolvimento Social (MIDESO)²⁸ em 2011 (Osorio, 2014).

A criação do FOSIS contou com a participação de uma série de especialistas em pobreza vindos de OSC e de centros de pesquisa (Graham, 1994), seguindo uma tendência no período de redemocratização de absorção por parte do estado de especialistas pertencentes anteriormente a OSC, cuja importância era bastante elevada durante o governo Pinochet (Silva, 2004). O FOSIS segue uma tendência de criação de fundos sociais - presentes também na Bolívia e no Perú, entre outros - e é altamente influenciada pelas experiências internacionais (Graham, 1994). Trata-se de uma estrutura independente dentro do MIDEPLAN, financiada por doadores externos e por fundos provenientes da reforma tributária, e tem como função combater a pobreza através da melhoria de acesso ao crédito, do apoio técnico ao desenvolvimento de projetos (das comunidades ou do banco de projetos do organismo), e do fornecimento de informações e de treino, entre outros (Graham, 1994). Segundo Raczinsky (1994:106): “*FOSIS is a complementary instrument for social policy in the traditional social areas*”. O FOSIS é altamente conectado com organismos internacionais, como o BM, e com agências doadoras, como é o caso da GIZ alemã (entrevista 51). Uma tentativa de alargar as funções do FOSIS é feita durante o mandato de Frei (1994-2000), mas sem sucesso (Garay, 2010). Entretanto, na área da transferência monetária, mantém-se a mesma linha de focalização extrema e utilização de poucos recursos (Larrañaga, 2010).

Em maio de 1999, seguindo o projeto de redução da pobreza anunciado no decorrer da campanha para as eleições presidenciais, o Presidente Ricardo Lagos solicita ao MIDEPLAN a avaliação da situação das famílias chilenas em extrema pobreza. A

²⁸ Chama-se a atenção para a tendência de criação de Ministérios de Desenvolvimento Social nos PED ou de adaptação de ministérios já existentes.

investigação, conduzida com base nos dados da CASEN de 1998, identifica a existência de mais de cerca de 225.000 famílias em situação de extrema pobreza. Fica também evidente a falta de apoio da parte do Estado recebido por estas famílias, tendo-se chegado à conclusão que a assistência social falhava na proteção dos mais pobres, pois era dirigida às famílias com níveis moderados de pobreza (Barrientos, 2010A; Palma e Urzúa, 2005, Osorio, 2014). Verifica-se ainda que uma das razões que explicam tal situação era a forte situação de exclusão social em que se encontravam as famílias em extrema pobreza, que se encontravam de tal forma isoladas que não conseguiam aceder às políticas públicas que lhes eram dirigidas. Apesar dos fracos resultados, o número de programas de assistência social era elevado, mas sem ligações entre si. Com efeito, em 1999 havia 134 programas de combate à pobreza em funcionamento, controlados por 25 agências governamentais (Barrientos, 2010A). Em 2002, a quantidade de programas havia aumentado ainda mais, assim como a fragmentação na sua provisão: 33 diferentes agências do governo ofereciam 142 programas (Barrientos, 2010A). Nesta época, o MIDEPLAN é também alvo de acusações de má gestão dos programas que tinha em mãos (Osorio, 2014).

É neste contexto que, em 2002, o Presidente Ricardo Lagos solicita ao MIDEPLAN a elaboração de políticas públicas dirigidas às famílias em extrema pobreza.

5.2) Elaboração e implementação do Chile Solidario

As discussões que vão desembocar na formulação do ChS começam no ano 1999 e foram impulsionadas pela apresentação de um panorama bastante negativo da assistência social, na sequência de uma análise conduzida pelo MIDEPLAN em 1999 a pedido do executivo. No ano 1999 constitui-se dentro da Divisão Social do Ministério do Planeamento um grupo de trabalho com o intuito de “*design an integrated and inter-sector strategy for action that would meet three requirements: to offer services rather than await the demand for them; to work in networks; and to focus on the family as the focal unit*” (Palma e Urzúa, 2005:17). Este grupo de trabalho é coordenado por Veronica Silva, “*la mamá de Chile Solidario*” (entrevista 45), que havia sido responsável por um dos mais programas de combate à pobreza implementados no Chile, o *Programa Acciones Integradas para las Familias em Extrema Pobreza*, aplicado em La Florida

(Osorio, 2014). Este programa é, junto com as experiências de combate à pobreza do Município de Quillota, da *Fundación Rodelillo* (FR) e do *Hogar de Cristo* (HdC), fonte de aprendizado para o grupo de trabalho (Osorio, 2014).

A Divisão Social do MIDEPLAN compromete-se a desenhar uma Estratégia de Intervenção Integral (EII) voltada para as famílias em extrema pobreza, procurando inspiração noutras experiências de combate à pobreza levadas a cabo em território chileno (Osorio, 2014).

(...) the task force used a theoretical framework that integrated three complementary approaches, widely recognized in academic literature on poverty. These were: social capital, social networks, and crisis intervention. The first approach helped in formulating an integrated analysis of the resources and opportunities available for individuals in processes of skills and other forms of development, the second (the concept of networks), emphasized the synergies achieved by combining different resources. The third (crisis intervention), led to short-term therapeutic actions aimed at eliminating the factors that inhibit or reduce the family's ability to function (Palma e Urzúa, 2005: 18).

O desenvolvimento de um modo de implementação da EII é atribuído ao FOSIS, que trabalha numa proposta de programa a ser implementado nacionalmente de 2002 a 2005 (Osorio, 2014).

La iniciativa del programa Puente fue presentada a la Dirección de Presupuestos para efectos de su financiamiento. Después de una negativa inicial – y sólo tras la intermediación directa de la ministra de Mideplan a la época – el programa consiguió financiamiento a nivel de la experiencia piloto a ser implementada en 57 comunas, con un total de 14.000 familias participantes. La continuidad en el tiempo se condicionó a los resultados que mostrara en la fase piloto. Su ejecución fue encargada por MIDEPLAN al FOSIS, puesto que este organismo público se había especializado en la ejecución de programas dirigidos a la pobreza (Larranaga e Contreras, 2010: 49).

No final de 2001, o presidente Lagos decide dar maior ênfase às questões sociais e, no ano seguinte, o MIDEPLAN é atribuído a Cecilia Perez, assistente social de formação. Paralelamente, a Divisão do Orçamento do Ministério da Fazenda (DIPRES), uma agência do governo altamente capacitada do ponto de vista técnico, desenvolve estudos sobre como enfrentar a extrema pobreza (Osorio, 2014). O BM participava como consultor dos trabalhos da DIPRES na área de proteção não contributiva (Osorio, 2014).

Há um aproximar das agendas do MIDEPLAN e da DIPRES, mas as propostas de ação são bastante distintas: enquanto a DIPRES insiste na ideia de entrega de um benefício monetário às famílias em extrema pobreza, o MIDEPLAN defende a criação de um sistema de acompanhamento das famílias, por meio do qual estas possam aceder a um conjunto de políticas públicas (Osorio, 2013). Recorrendo ao modelo proposto por

Sabatier e Jenkins-Smith (1993), podemos dizer que os dois órgãos eram guiados pelas mesmas crenças profundas (*deep core beliefs*) e pelos mesmos *policy core beliefs*, dado que compartilhavam a visão de necessidade de montar um sistema de proteção social e de melhorar a qualidade de vida das famílias em situação de extrema pobreza, mas diferiam quanto aos *secondary beliefs*, uma vez que não estavam de acordo sobre o formato que o programa deveria ter.

Após várias reuniões, o *Programa Puente*, então ainda em fase piloto em 4 províncias (Galasso, 2006), começa a aparecer como uma entrada para o sistema de participação social. Uma primeira apresentação do programa no começo de 2002 consegue captar o apoio do Presidente Lagos (Osorio, 2014). Um segundo encontro tem lugar em abril de 2002 e conta com a presença de membros do governo e de vários especialistas no assunto (do Centro de Estudos Públicos, por exemplo). É neste momento que é apresentada não só a estratégia mais ampla de proteção social desenhada pelo DIPRES, mas também o Programa Puente, formulado em concordância com a estratégia proposta pelo MIDEPLAN (Osorio, 2014). Segundo Palma e Urzúa (2005), este encontro é marcado por algumas divergências, dado que parte dos participantes defendia maiores investimentos em capital humano e outra parte preferia uma ação que passasse pela atribuição de *vouchers*.

A OSC *Asesorías para el Desarrollo* teve um papel fundamental no desenho do programa, uma vez que ela serviu de ponte nas discussões entre os diversos grupos e propôs algumas soluções (Franzoni e Voordend, 2011; Peña, 2014). Através da continuação da discussão em reuniões organizadas pela *Asesorías para el Desarrollo* e na qual participavam representantes do MIDEPLAN e do DIPRES, além de acadêmicos e de representantes de várias ONGs, a aproximação dos atores torna-se possível, permitindo costurar uma proposta a partir das diferentes posições (Osorio, 2014).

Na sequência destes desenvolvimentos, o Presidente pede que se constitua um grupo de trabalho, do qual participam representantes do MIDEPLAN e da DIPRES, assim como assessores presidenciais, para desenhar um programa específico de combate à pobreza. Daqui sai o *Sistema de Protección Social Chile Solidario* (ChS), que inclui como uma das suas componentes o *Programa Puente*, que naquela altura ainda em fase piloto e sem ter sido avaliado (Osorio, 2014).

Franzoni e Voorend (2011) chamam a atenção para o fato da entrada do tema na agenda e o desenho do programa serem, numa primeira etapa, resultado de um processo relativamente fechado a atores externos. De fato, até ao momento descrito, apenas o BM havia prestado consultoria junto do DIPRES na área de assistência social durante a elaboração das primeiras propostas do novo sistema de proteção social (Osorio, 2014). A influência do BM é limitada, devido à existência de fortes capacidades estatais, tendo este organismo prestado maioritariamente ajuda técnica no processo de formulação e, mais adiante, feito um empréstimo (Osorio, 2015). Mais ainda, a construção de um programa de complexidade bastante elevada, especialmente tendo em vista as características dos programas em surgimento um pouco por toda a América Latina, parece ter constituído uma surpresa para o BM, que admite apesar de a proposta não seguir as recomendações que haviam sido feitas, ela responde perfeitamente aos reptos de desenvolvimento na área social lançados pela instituição, o que, aliás, é demonstrado pela concessão de empréstimos a serem usados para implementar o programa nos anos que se seguem²⁹ (Osorio, 2014). Apesar da fraca participação do BM no desenho do ChS, o sistema “*can also be seen to resonate with the Bank’s ideological preference for crispy structured, highly centralized, narrowly targeted, and instrumentally focused programs, which tome limit benefits rather than operning the door to long-term support*” (Peck e Theodore, 2015: 112).

O desempenho de um papel mais secundário por parte do BM não significa, no entanto, que conhecimentos vindos de fora não tenham exercam uma influência na formulação do programa. Como explicado por Osorio (2014), além de beber das experiências desenvolvidas no seu território, o governo chileno procura obter informações sobre o sistema espanhol de proteção social, além de ter conhecimento sobre o PBE brasileiro e, especialmente, sobre o Progresa mexicano – o maior conhecimento do segundo provavelmente está ligado ao maior tempo em funcionamento dele e também ao fato de nesta época já terem sido emitidas as primeiras avaliações por parte do IFPRI. Osorio (2014) argumenta que este é um caso de difusão débil, pois o programa é desenhado por atores domésticos, bastante fechados à participação de atores externos, dando destaque a informações e conhecimentos provenientes maioritariamente de experiências implementadas no Chile, em detrimento de conhecimentos originários de

²⁹ Dois empréstimos do Banco Mundial diretamente ligados à implementação do *Chile Solidario* foram concedidos no ano 2004.

experiências levadas a cabo no exterior (Franzoni e Voorend, 2011; Osorio, 2014). De acordo com Osorio (2015), há um importante processo de aprendizagem, isto é, de adoção de elementos considerados pertinentes após a análise de diversas alternativas possíveis e da consideração de potenciais efeitos, o que explica a existência de elementos semelhantes aos encontrados no resto da região e de particularidades do sistema. O sistema não está, contudo, completamente isolado dos processos de difusão, na medida em que serve de inspiração para outros programas (Peña, 2014; Osorio, 2014), como já mencionado no capítulo 2. De fato, é possível encontrar uma replicação do *Puente*, componente do ChS, em países como a Guatemala, Honduras, Colômbia e Paraguai (Osorio *et al.* 2018; Galasso, 2006; entrevista 51). Note-se que o interesse pelo *Puente* permanece (entrevista 51), apesar do desmantelamento deste, a ser discutido mais adiante.

O desenho do programa chileno conta com a participação dos mais variados atores: MIDEPLAN, Ministério da Fazenda (MH), OSC, acadêmicos, membros dos governos locais e alguns atores externos (Peña, 2014), como consultores do BM, por exemplo, que participaram da elaboração do programa enquanto consultores, apoiando os grupos domésticos que procuravam dirigir o programa ao combate à extrema pobreza (Franzoni e Voorend, 2011). A presença de um corpo técnico forte e com amplo conhecimento do tema é ressaltada por diversos entrevistados e a sua importância é reconhecida por Osorio (2015) ao mencionar a existência de grandes capacidades estatais no governo chileno e de capacidade de aprendizagem por parte dos formuladores de políticas públicas. Palma e Urzúa (2005: 29) ressaltam que “(...) *since the mid-1970 the techno-bureaucracy associated with the President and the ministries has played an important advisory role in decision-making processes*”. Segundo Silva (2004), a importante presença de tecnocratas no governo chileno é explicada pela pouca importância atribuída aos partidos políticos, resultado do seu esmagamento deliberado durante o governo Pinochet.

Em 21 de maio de 2002, o Presidente Ricardo Lagos apresenta ao Congresso o novo programa no Chile chamado *Sistema de Protección Social Chile Solidario*, mais conhecido pela abreviação *Chile Solidario*, mas a discussão e aprovação da lei só acontece mais tarde. A apresentação desta iniciativa causou surpresa tanto dentro da coligação, quanto para a oposição (entrevista 26). À semelhança do que já vimos no caso sul-africano, algumas OSC também manifestam o seu descontentamento relativamente ao ChS. Neste caso, as razões prendem-se com o fato de parte das ações dessas OSC estar direcionada ao grupo em extrema pobreza agora atingido pelo novo sistema (entrevista

26) e de elas serem um importante para obtenção de financiamento do Estado, essencial para garantir o bom funcionamento destas organizações (entrevista 27). Entretanto, a existência dessa dependência do financiamento do Estado também faz com que a crítica feita pelas OSC seja relativamente moderada (entrevista 27) - “*en las OSC tenemos mucho cuidado con quién criticamos*” (entrevista 47). Ressalta-se, contudo, que algumas OSC tiveram um papel importante em termos de contribuições para o desenho do sistema (entrevista 26), como já vimos acima.

Após vários debates, a oposição aceita o ChS, conseguindo, contudo, modificar levemente o desenho inicialmente proposto, como veremos mais abaixo. Segundo Garay (2010), a aprovação do ChS pela oposição explica-se por esta temer sérias represálias caso tentasse bloqueá-lo. Ao apresentar o ChS à Câmara de Deputados para discussão, são novamente mencionados os dados da CASEN, desta vez de 2000, que apontava para a existência de 177.600 famílias em situação de indigência e para a necessidade de pensar novas intervenções de combate à pobreza e à extrema pobreza. Para cumprir a meta diminuir os números da extrema pobreza até 2005, torna-se essencial desenvolver um sistema de proteção social destinado a este grupo (BCNC, N/D).

5.3) O Chile Solidario

O ChS encontra-se estruturado em três pilares fundamentais: (1) capital social, (2) redes sociais e (3) trabalhar em crise (entrevista 26). Na prática, a questão do capital social acabou por ser deixada de lado (entrevista 26). A parte do apoio psicossocial é tida como o elemento mais inovador do ChS. “*El Apoyo Psicosocial fue una apuesta muy atrevida*”, de acordo com um dos informantes (entrevista 26) e é também aquela que mais atenção suscita por parte de OI e de outros países. Um dos fatores que é de extrema importância para que o ChS assuma este formato e para que o apoio psicossocial seja introduzido é o fato de haver um alinhamento entre diferentes indivíduos que compõem o MIDEPLAN, na medida em que há um número grande de assistentes sociais dentro do ministério neste momento (entrevista 26). O objetivo desta intervenção de 24 meses é identificar as potencialidades que a família tem de sair da pobreza por si mesma (entrevista 26), ou seja, identificar a que serviços a família precisa de aceder e que capacidades tem que desenvolver para poder quebrar o ciclo da pobreza. O apoio psicossocial aparece como uma alavanca para garantir o acesso a serviços, uma vez que se constatou que, apesar da

oferta, uma parte considerável das famílias estava desligada da rede pública e dos serviços por ela fornecidos (entrevista 26). Se esta iniciativa é bastante inovadora por ser colocada em prática pelo Estado, ela não constitui, no entanto, uma novidade no país. Com efeito, diversas OSC chilenas, nomeadamente o HdC (que participa do desenho do ChS), têm programas de apoio social que envolvem visitas domiciliares semanais por parte dos assistentes sociais, intervenções que se inspiram de experiências colocadas em práticas nos EUA (entrevistas 29 e 27). As OSC apostam neste programa por acreditarem que as intervenções integrais são essenciais para reverter “*la herencia de no ser y no valer*” (entrevista 33).

À semelhança do que vimos no PBF, o ChS também inova por se centrar na família e não no indivíduo (Franzoni e Voorend, 2011). Nas palavras de um dos informantes (entrevista 26), “*la idea central es que no trabajamos con personas individuales porque todos viven en familia. Todos trabajan con esa unidad y eso es muy potente.*” A escolha da família reflete uma prática já presente no trabalho das OSC com programas de combate à extrema pobreza (entrevista 33). A ideia é que “*la base de un cambio se diseña en un territorio y esse territorio se llama casa, familia*” (entrevista 33). A opção pela família vai de encontro a um outro debate que enfatiza o papel da comunidade como unidade à qual se devem dirigir as políticas de superação da pobreza (entrevista 49). Existe uma preocupação com a possibilidade de criar ainda mais fossos ao escolher esta unidade de intervenção (entrevista 49), num contexto que já é de “*fractura brutal*” (entrevista 47). A focalização em famílias em extrema pobreza prende-se com a ideia de que existe um “núcleo duro” (entrevista 26) que não consegue superar essa condição. A cobertura de uma parcela tão pequena da população prende-se, de acordo com um dos entrevistados (entrevista 27), com uma visão da pobreza como algo residual. Durante as discussões, é proposta a substituição das famílias em extrema pobreza por famílias que recebem valores inferiores ao preço da cesta básica de alimentos, mas tal é rejeitado (BCNC, N/D).

Seguindo a tendência dos restantes países latino-americanos, a transferência é feita preferencialmente em nome da mulher (Barrientos, 2010A), sendo esta quem recebe os benefícios em 97% dos casos, de acordo com os dados de 2010 (Cecchini *et al.*, 2012). No entanto, há uma preocupação crescente com este lugar atribuído à mulher, dado que “*desde un punto de vista de la igualdad de género, el concebir a las mujeres como instrumentos más que como sujetos en su acción es problemático, ya que puede reproducir los tradicionales roles de género y ampliar la carga de trabajo no*

remunerado a las mujeres” (Cecchini *et al.*, 2012: 6). Esta inquietação também se manifesta noutros contextos, como é o caso do México (Molyneux, 2006).

A primeira identificação das famílias é feita pelo MIDEPLAN, que informa os municípios do número de famílias que cada um deve integrar ao programa, sendo o contato destas famílias responsabilidade dos governos locais. Durante as discussões sobre o desenho do sistema, o modo de identificação das famílias é um dos temas mais tensos, sendo proposto que os municípios identifiquem as famílias, o que foi rejeitado (BCNC, N/D; Garay, 2010). Após a assinatura de um contrato com a família, este encontra-se formalmente inserida no ChS. As famílias são identificadas, até 2006, utilizando a Ficha CAS, tendo sido após isso usada a *Ficha de Protección Social* (FPS)³⁰, além de também serem definidos tetos para os beneficiários por comuna. A partir da implementação da FPS, a linha de corte nacional estabelece-se nos 3% mais pobres, sendo após isso definidos o número de vagas para cada comuna, que deve todos os meses estabelecer uma lista das potenciais famílias beneficiárias por ordem de prioridade (Larrañaga e Contreras, 2010). Logo no primeiro ano o sistema incorpora 42.000 famílias (Larrañaga e Contreras, 2010). Uma das críticas ao programa é a necessidade de repensar quem são as famílias em situação de extrema pobreza. Dados da CASEN e das Fichas CAS apontam para a existência de mobilidade, tanto dentro do grupo, como para fora deste (Larrañaga e Contreras, 2010). Além da desconsideração da existência de forte oscilação entre extrema pobreza/pobreza e entre pobreza/não pobreza, acredita-se, no momento em que o ChS nasce, que a pobreza é homogênea, ou seja, que aqueles que se encontram entre os 40% mais vulneráveis enfrentam situações de privação e dificuldades semelhantes (entrevista 32). Estas duas visões têm-se alterado ao longo do tempo (entrevista 32).

O programa baseia-se na visão da pobreza como fenómeno multidimensional (BCNC, N/D). De acordo como Larrañaga e Contreras (2010), o ChS não funciona como os CCT que procuram diminuir a pobreza combinando a transferência monetária, com impactos imediatos, com investimentos em capital humano, que deverá ter impactos futuros. Os autores afirmam que o ChS tem por objetivo a redução da pobreza no plano imediato, não necessariamente por meio do aumento da renda, que é considerado uma dimensão secundária, mas por meio do desenvolvimento de capacidades, a partir do

³⁰ Utilizada para identificar beneficiários dos sistemas ChS e *Pensiones Solidarias*, entre outros. A utilização deste instrumento tem revelado alguns problemas, decorrentes das dificuldades associadas à definição de família e de incapacidade e também devido a modificações nos cálculos (Larrañaga, 2010).

Apoio Familiar. Tal vai ao encontro de argumento de Barrientos (2010) sobre o ChS traduzir a ideia de aumento das capacidades como modo combate à pobreza, seguindo a linha proposta por Amartya Sen. Segundo o autor, o objetivo do programa é o de “(...) *equalize capability by ensuring the poorest can achieve a minimum set of basic functionnings*”. Os funcionamentos que o programa procura alargar correspondem a cada uma das 53 metas a serem atingidas durante a fase em que a família beneficiária se encontra inscrita no *Programa Puente*.³¹ Entretanto, entrevistas apontam para o fato de esta literatura não ter sido tido em conta por quem desenhou o programa (entrevista 60).

O desenho prevê que os beneficiários passem por dois momentos diferentes: (1) a fase intensiva, também chamada de *Programa Puente*, que dura dois anos e que consiste no acompanhamento para identificar quais são as melhores estratégias para a família, no fomento do acesso a serviços público e no recebimento da transferência monetária condicionada; (2) a fase de acompanhamento, que decorrer após a fase intensiva e tem duração de três anos, na qual o beneficiário recebe o *Bono de Egreso*, que é uma transferência sem condicionalidades (Peña, 2014).

Vários elementos compõem o ChS. O primeiro elemento é a componente de assistência psicossocial. Um assistente social é designado para trabalhar diretamente com a família na identificação de estratégias que sejam adequadas à situação em que esta se encontra. O assistente social tem a missão de identificar os déficits de cada família relativamente a sete dimensões que compõem o bem-estar: habitação, saúde, renda, educação, registo, emprego e dinâmicas intrafamiliares (Barrientos, 2013A, 2010). Cada uma dessas dimensões é composta por uma série de indicadores, totalizando 53 metas a serem atingidas. Segundo Bastagli (2009), estas metas são vistas como uma mudança importante face aos programas anteriores, que geravam maus incentivos e permitiam a reprodução da extrema pobreza. As tabelas a seguir apresentam os requisitos mínimos a cumprir no âmbito do ChS, por dimensões.

³¹ Barrientos (2010A) discute ainda a dificuldade de transformar a ideia de funcionamentos em uma lista de pontos a serem verificados, dado que os funcionamentos variam de local para local e mesmo de família para família.

TABELA 04-A: REQUISITOS MÍNIMOS A CUMPRIR NO ÂMBITO DO CHILE SOLIDARIO

DOCUMENTAÇÃO

Condições mínimas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Inscrição de todos os membros da família no Registo Civil. 2. Todos os membros da família devem possuir documentos de identidade. 3. A família deve ter a ficha CAS preenchida junto de município onde reside. 4. Todos os homens da família com mais de 18 anos devem estar em dia com o serviço militar. 5. Todos os membros adultos da família devem ter os seus documentos regularizados ou em processo de regularização. 6. Todos os membros da família que têm algum tipo de incapacidade devem comprová-la com um certificado fornecido pela Comissão de Medicina Preventiva de Invalidez e, em função do tipo de incapacidade, estar inscritos no Registo Nacional de Incapacitados.

Fonte: Elaboração própria a partir de Osorio, 2014

TABELA 04-B: REQUISITOS MÍNIMOS A CUMPRIR NO ÂMBITO DO CHILE SOLIDARIO

SAÚDE

Condições mínimas
<ol style="list-style-type: none"> 1. As famílias devem estar inscritas no Serviço de Atenção Básica de Saúde. 2. As grávidas devem realizar o pré-natal. 3. Crianças de até 6 anos devem estar em dia com a vacinação. 4. Crianças de até 6 anos devem efetuar estar em dia com as consultas médicas. 5. Mulheres com 35 anos ou mais devem estar em dia como exame Papanicolau. 6. Mulheres que usam anticoncepcionais devem ser acompanhadas pelo médico. 7. Idosos devem ter acompanhamento médico. 8. Membros da família que sofram de alguma doença crónica devem ter acompanhamento médico. 9. Membros da família com incapacidades susceptíveis de recuperação devem fazer parte de programas de reabilitação. 10. Membros da família devem ter acesso a informações sobre saúde e tratamentos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Osorio, 2014

TABELA 04-C: REQUISITOS MÍNIMOS A CUMPRIR NO ÂMBITO DO CHILE SOLIDARIO

EDUCAÇÃO

Condições mínimas
1. Crianças em idade pré-escolar devem estar inseridas em programas de educação infantil.
2. No caso de a mãe ser trabalhadora e de nenhum outro membro da família poder cuidar da criança, esta deve ser inserida num sistema de cuidados infantis.
3. Crianças com até 15 anos devem estar inscritas na escola.
4. Crianças que matriculadas em programas de educação infantil devem beneficiar dos apoios de assistência escolar.
5. Crianças com mais de 12 anos têm que saber ler e escrever.
6. Crianças incapacitadas, mas com condições de estudar, devem estar matriculadas na escola (regular ou especial).
7. Um adulto deve ser responsável pela educação da criança e estar em contato regular com a escola.
8. Adultos devem ter uma atitude positiva em relação à escolarização das crianças.
9. Adultos devem saber ler e escrever.

Fonte: Elaboração própria a partir de Osorio, 2014

TABELA 04-D: REQUISITOS MÍNIMOS A CUMPRIR NO ÂMBITO DO CHILE SOLIDARIO

DINÂMICAS INTRAFAMILIARES

Condições mínimas
1. Hábito de conversar sobre temas diversos.
2. Mecanismos de resolução de conflitos.
3. Normas claras de convivência familiar.
4. Distribuição equitativa de tarefas dentro da família.
5. Conhecimento por parte da família dos programas comunitários e da rede local que estão à sua disposição.
6. Em caso de violência familiar, a família deve ser inserida num programa de apoio.
7. A família que tem crianças internadas em algum sistema de proteção deve visita-las regularmente.
8. A família que tem jovens em situação de privação de liberdade deve apoiá-los na rua reabilitação.

Fonte: Elaboração própria a partir de Osorio, 2014

TABELA 04-E: REQUISITOS MÍNIMOS A CUMPRIR NO ÂMBITO DO CHILE SOLIDARIO

HABITAÇÃO

Condições mínimas
1. Situação de habitação da família deve estar legalizada.
2. Se necessário, inscrição em programas de habitação.
3. Habitação sem água contaminada.
4. Habitação com sistema de fornecimento de energia adequado.
5. Habitação com sistema de eliminação de dejetos adequado.
6. Habitação com isolamento adequado (proteção contra chuva e inundações).
7. Cada membro da família deve ter cama e equipamento de dormir básico (almofada, lençóis e cobertores).
8. A habitação deve ter, pelo menos, duas divisões habitáveis.
9. Deve haver equipamento básico para alimentação (pratos, talheres e trem de cozinha).
10. Sistema adequado de eliminação do lixo.
11. Área envolvente não pode ser contaminada.
12. Se elegível, a família deve beneficiar do Subsídio para o Consumo de Água Potável.

Fonte: Elaboração própria a partir de Osorio, 2014

TABELA 04-F: REQUISITOS MÍNIMOS A CUMPRIR NO ÂMBITO DO CHILE SOLIDARIO

TRABALHO E RENDA

Condições mínimas
1. Pelo menos um dos adultos da família deve ter um emprego regularizado e estável.
2. Nenhuma criança de até 15 anos deve trabalhar.
3. Indivíduos em idade ativa que se encontrem desempregados devem estar inscritos na <i>Oficina Municipal de Información Laboral</i> (OMIL).
4. Os membros da família elegíveis para o Subsídio Único Familiar (SUF) devem recebê-lo ou estar em processo de solicitação.
5. Os membros da família elegíveis para a <i>Asignación Familiar</i> devem recebê-la ou estar em processo de solicitação.
6. Os membros da família elegíveis para a <i>Pensión Asistencial</i> (PASIS) devem recebê-la ou estar em processo de solicitação.
7. A família deve ter um rendimento superior à linha de corte da extrema pobreza.
8. A família deve ter um orçamento organizado em função dos recursos disponíveis.

Fonte: Elaboração própria a partir de Osorio, 2014

A família compromete-se com o assistente social a cumprir a estratégia conjuntamente traçada para que estas metas sejam atingidas no prazo de 2 anos. Essa estratégia varia de família em família e é elaborada tendo em consideração os défices que cada família apresenta, bem como as dimensões que a família considera mais importantes. As preferências familiares são avaliadas nos primeiros encontros entre a família e o assistente social, tendendo estas a apontar como prioritárias as dimensões de habitação e de emprego, embora seja de ressaltar que nem sempre aquilo que as famílias identificam como sendo a sua dimensão de maior carência corresponda aquilo que o assistente social avalia como sendo a dimensão com maiores défices (Barrientos, 2010A). Ao fim de 2 anos, a família passa automaticamente para a segunda fase, mas espera-se que tenham sido cumpridas as metas. Calcula-se que 70% das famílias conseguiram atingir os objetivos dentro do período estipulado (Barrientos, 2010A). Aquelas que ao fim desse período não tiverem conseguido fazer o mesmo devem transitar igualmente para a segunda fase do programa, as continuar a desenvolver os esforços começados nessa primeira parte (Barrientos, 2010A).

O segundo elemento do programa, que faz ainda parte do primeiro período de 2 anos correspondente ao *Programa Puente*, é a transferência monetária. As famílias beneficiárias recebem um benefício monetário, cujo valor vai decrescendo à medida que o tempo de permanência no programa aumenta. A transferência é incondicional, sendo suspensa caso a família deixe de participar no *Puente* (Galasso, 2006). Para alguns, esta transferência é considerada condicionada, porque ao ser imbricada com a componente psicossocial, na qual os beneficiários se comprometem a atingir as 53 metas, as famílias veem-se obrigadas a cumprir uma série de condições em troca do benefício.

O terceiro elemento é o acesso preferencial a outros benefícios tais como o PASIS/PBS o SUF e um subsídio para manter os adolescentes a frequentarem o ensino médio³². Além disso, os beneficiários do sistema têm direito a um subsídio relativo ao consumo de água potável³³ e à utilização de serviços de saneamento por um período de 3 anos a partir da sua integração ao programa (BCNC, N/D). O acesso preferencial aos

³² No Chile, o ensino médio corresponde a 4 anos de escolaridade, correspondentes, à partida, ao período que vai dos 14-15 até aos 17-18 anos.

³³ Este subsídio cobre 100% das despesas de consumo de água potável, desde que não sejam ultrapassados os 15m³ (BCNC, N/D).

serviços traduz a necessidade de dar mais visibilidade às famílias em situação de pobreza extrema (Galasso, 2006).

Por último, terminado o período de 2 anos de acompanhamento familiar associado às transferências acima mencionadas, as famílias passam a receber o *Bono de Egreso*, que é uma transferência pura com duração de 3 anos.

O CHS é instaurado como um programa do MIDEPLAN e financiado pelo MH. Um ajuste tributário é promovido para financiar o CHS e o Plan AUGE (Garay, 2010). As atribuições do MIDEPLAN são as seguintes: coordenar as instituições que implementam a política, gerir o financiamento, selecionar os potenciais beneficiários, monitorar o sistema e recolher informações que permitam a sua avaliação (Larrañaga e Contreras, 2010). De acordo com estes dois autores, a gestão do ChS traz mudanças importantes dentro do MIDEPLAN, que até então não tinha tido nenhum programa com esta envergadura. A gestão do Puente é feita pelo FOSIS (Larrañaga e Contreras, 2010). A implementação, por sua vez, está a cargo dos municípios, em parceria com os Ministérios da Educação e da Saúde (Franzoni e Voorend, 2011). O ChS é construído como um sistema, o que pressupõe a existência de ações coordenadas entre diferentes áreas de modo a combater um problema comum. No entanto, a fase de implementação pauta-se por uma lógica setorial (Palma e Urzúa, 2005; Larrañaga e Contreras, 2010). De acordo com as entrevistas (entrevista 48, 50 e 26), o ChS é bem-recebido pelos municípios, que necessitam de mais recursos para fazer frente à pobreza – “*a nível municipal fue muy bienvenido, muy bien valorado*” (entrevista 26). Após a assinatura de um acordo entre o FOSIS e o município, instala-se neste último uma *Unidad de Intervención Familiar* (UIF), que faz a gestão dos funcionários, municipais ou contratados pelo FOSIS, a cargo do apoio familiar (Larrañaga e Contreras, 2010). Galasso (2006) defende que a existência das UIF é de extrema importância para garantir a fluidez da intervenção. Contudo, a não definição das competências de cada ator de modo claro gera uma certa descoordenação (Larrañaga e Contreras, 2010). Durante a fase de implementação o ChS abre-se mais à participação de outros atores. A CEPAL, por exemplo, elabora um relatório de avaliação do programa piloto, no qual estão inseridas algumas recomendações, o que acaba por influenciar o programa (Franzoni e Voorend, 2011, Peña, 2014). O BM também contribui fazendo assessoria e avaliações do sistema (Larrañaga e Contreras, 2010).

Os resultados da avaliação do sistema são mistos. Há muita dificuldade em avaliar a evolução em parte das metas, devido à subjetividade destas (Larrañaga e Contreras, 2010). Efetivamente, avaliar os impactos do *Puente* de modo objetivo é difícil, mas o fato de as famílias apresentarem maior confiança nas suas capacidades e disporem de maiores conhecimentos sobre a rede de serviços sociais existente aponta para um impacto positivo deste programa (Galasso, 2006). A crença de que este tipo de intervenção é benéfica vai justificar a sua manutenção no momento de transição do ChS para o IEF. O ChS produz ainda os seguintes impactos entre as famílias beneficiárias: aumento das matrículas escolares entre crianças e adultos, aumentos dos controlos de saúde e maior participação em programas de formação, particularmente nas zonas urbanas (Galasso, 2006). Não se observam, no entanto, melhorias em termos de inserção no mercado laboral (Galasso, 2006). Considera-se ainda que o ChS tem pouco impacto no que concerne a melhoria da renda familiar, em razão dos baixos valores transferidos (Galasso, 2006).

Uma medida paralela, mas que tem impactos importantes na população que recebe o ChS, é a reestruturação do SUF, ocorrida durante o primeiro mandato de Michelle Bachelet. Como vimos acima, o SUF foi criado pelo regime militar e é uma das políticas às quais se acede preferencialmente ao integrar o ChS. O acesso a este benefício – e também a outros como o PASIS – encontra-se limitado pela existência de quotas anuais (Garay, 2010). A eliminação destas quotas, modificação que ocorre sem resistências em 2007 (Garay, 2010), resulta numa expansão significativa, uma vez que o programa passa a poder incorporar todos aqueles que cumprem os critérios de seleção e não apenas os números determinados anualmente (Garay, 2010). A câmbio do benefício, destinado a crianças até 18 anos, estas devem frequentar a escola e fazer *check ups* médicos. Atualmente, o SUF constitui o maior CCT do Chile em termos de beneficiários (entrevista 32).

O sistema ChS e, em particular, a sua componente psicossocial, atraem bastante atenção. Com efeito, o país é procurado por agências de cooperação, IFI e delegações de diversos países para fornecer informações sobre esta iniciativa, que tem entretanto sido replicada em uma série de outros países latino-americanos e do Caribe. Com efeito, iniciativas semelhantes são implementadas em países como o Paraguai e a Guatemala (Osorio *et al.*, 2018; Osorio, 2014; entrevistas 34 e 50). A prestação de informação sobre a experiência chilena é feita por burocratas que trabalham diretamente com a política, o que permite um maior nível de detalhamento e qualidade (entrevista 50). Entretanto, estes

indivíduos dispõem de pouco tempo para dedicar a esta questão, uma vez que desenvolvem outras funções, o que pode constituir um entrave à cooperação (entrevista 50). Apesar das alterações sofridas pelo ChS, o interesse pela sua componente psicossocial mantém-se (entrevista 30 e 50), o que abre espaço para afirmar que as ideias continuam em circulação e podem servir de modelo para outras políticas, mesmo quando já não são centrais no seu lugar de origem.

5.4) Do Chile Solidario ao Ingreso Ético Familiar

Em 2007, durante uma entrevista a um jornal, Alejandro Goic, Presidente da Conferência Episcopal, afirma que *“el sueldo mínimo debería ser transformado en un sueldo ético”*, propondo ainda que *“en el sentido de que por lo menos todos los que puedan, no paguen el sueldo mínimo legal, sino que por lo menos 250 mil pesos. Eso sería un primer paso”* (Goic apud Emol, 2007).

Entretanto, surge outra proposta de RB é a de *Dividendo Ciudadano del Cobre* (DCC), formulada por Andrés Solimano (2011) em um artigo intitulado *“Un programa de dividendo ciudadano del cobre: hacia un ingreso universal para los chilenos”*. A ideia de DCC inspira-se no programa do Alasca (entrevista 46). Em 1976 é criada a *Corporación Nacional del Cobre de Chile* (CODELCO). O argumento principal é que devido à empresa ser estatal, ela pertence a todos os cidadãos, pelo que os lucros deveriam ser redistribuídos entre todos (Solimano, 2011). Os lucros da CODELCO são hoje repassados às Forças Armadas Chilenas (FAC) e ao MH. Solimano propõe que uma percentagem desses, 10%, seja transferida para os cidadãos na forma de RB, em vez de ser atribuída às FAC.

El dividendo Ciudadano del Cobre, a un costo de administración muy bajo permitiría una distribución mucho más justa, democrática y económicamente eficiente de la renta de nuestro principal recurso natural en una sociedad crecientemente rica pero en que hoy la tajada del león de la prosperidad se la lleva una elite económica nacional y extranjera muy minoritaria (Solimano, 2011).

Apesar de não ter sido levada adiante nos termos em que foi enunciada, certo é que a proposta de Goic acendeu uma discussão em torno do tema da equidade, trazendo novas ideias para o debate e resultando em modificações de peso na estratégia de combate à pobreza. No calor do debate, a presidente Michelle Bachelet (*Concertación para la Democracia*, 2006-2010) convoca um Conselho para discutir a questão da equidade. O acesso ao emprego formal aparece como peça chave no combate à pobreza (Kast, 2013).

É a partir desta ideia que se estrutura o *Subsidio al Empleo Joven* (SEJ), implementado a partir de 2009. Trata-se de um subsídio atribuído a jovens entre os 18 e os 24 anos que se encontrem entre os 40% mais pobres da população e que conseguem um trabalho formal (Huneus e Repetto, 2013). O propósito do SEJ é aumentar a renda dos jovens e torná-los, ao mesmo tempo, mais atrativos enquanto potenciais empregados (Huneus e Repetto, 2013).

Em 2010, Sebastián Piñera (*Coalición por el Cambio*, 2010-2014) torna-se o primeiro presidente de direita do Chile no período após a redemocratização. A questão do combate à extrema pobreza é um dos temas que é abordado pelos Grupos de Tantauco, constituídos por especialistas que, durante o ano de 2009, se organizam para apoiar Piñera na elaboração do seu programa de campanha e do plano de ação para o começo do seu mandato (Miorelli, 2017). Uma das ideias que norteiam o debate é que a dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal é um dos principais fatores causadores da pobreza (Arellano, 2013) e que é por meio do trabalho que o indivíduo conseguirá superar a sua condição (Kast, 2013). Assim, o emprego aparece como central e passa a nortear a política de combate à pobreza no governo Piñera. Vale notar que a questão da empregabilidade e da geração de renda também se encontra presente no caso do Brasil, exemplo disso é o eixo de inclusão produtiva do BSM, além de ser um ponto que tem suscitado discussões também entre as agências de cooperação internacional (entrevista 1).

O projeto do IEF é discutido dentro do MIDEPLAN, constituindo-se um grupo especificamente para discutir o desenho, tendo havido algumas resistências à mudança (entrevista 50). A par disso, são tidas reuniões bilaterais, com a presença do Presidente da República e de representantes de distintos ministérios e secretarias, para definir os caminhos a tomar (Lavín, 2013). De acordo com um dos entrevistados (entrevista 50), neste momento da discussão não estavam presentes consultores externos. Na primeira reunião, ocorrida em julho de 2011, discute-se a criação de recompensas pelo esforço, ideias que vão desembocar na criação de benefícios específicos para mulheres que se integram ao mercado de trabalho formal e para crianças com bom desempenho escolar (Lavín, 2013), como veremos mais adiante. Em nova reunião em setembro do mesmo ano, o projeto de lei relativo ao IEF recebe luz-verde de Piñera (Lavín, 2013) e é apresentado ao Congresso no mês seguinte, sendo aprovado em maio de 2012, sem resistência por parte da oposição (Miorelli, 2017). Ao lançar o IEF, inserido numa meta de redução da extrema pobreza até 2014 (Cecchini *et al.*, 2012), o governo apresenta-o

como uma grande inovação, mas, como veremos abaixo, ele é “*menos innovador y revolucionario de lo que se declara*” (CPPUC, 2012: 3), na medida em que dá continuidade a várias medidas previstas pelo ChS e integra elementos que se inspiram de outras políticas já existentes. “*El IEF es copiado, pero tampoco es copy-paste*” (entrevista 35), afirma um dos entrevistados, reconhecendo a existência de continuidades, mas também de novos elementos no programa. “*El IEF es el ChS 2.0*” (entrevista 28).

Durante a discussão do IEF pelo Congresso e com vistas a acelerar a transição para o novo sistema, foi implementada, por meio de um Decreto com Força de Lei, a *Asignación Social* (Huneus e Repetto, 2013). De acordo com Miorelli (2017), a urgência em substituir o ChS pelo IEF explica-se pela pressão por resultados e pelo fato de o primeiro ter uma forte marca da *Concertación*. Nas palavras de um entrevistado (entrevista 50): o ChS “*era casi místico. Mucha gente le tenía mucho cariño. El hecho que se le cambia el nombre trae mucha resistencia*”. Outra opção poderia ter sido a alteração ao ChS, incluindo a parte laboral, que está ausente no primeiro sistema, e elevando o valor das transferências (Hardy, 2012). Assim, durante o ano de 2011, foram entregues aos participantes do ChS, benefícios correspondentes ao cumprimento de encontros de saúde entre as crianças menores de 6 anos, ao cumprimento de níveis mínimos de frequência escolar e à entrada das mulheres no mercado de trabalho formal (Huneus e Repetto, 2013).

Durante a elaboração do IEF, um dos pontos que suscita grande discussão é a questão da focalização nas famílias em extrema pobreza. A canalização dos esforços para a extrema pobreza é uma característica que já está presente no ChS e que se mantém no IEF, diferenciando a ação chilena dos demais programas da região latino-americana, que têm um público-alvo bastante mais amplo. Um dos caminhos discutidos foi o alargamento a um número maior de famílias, mas não se seguiu adiante por questões orçamentárias (Hernando, 2013). A identificação das famílias é considerada problemática e discutiram-se diversas alternativas à utilização da FPS, entre elas a autodeclaração de renda e a criação de novas formas de declaração de impostos, ambas descartadas por se considerar que poderiam trazer incentivos negativos e por implicarem reformas profundas nos sistemas de declaração de impostos, respectivamente (Hernando, 2013). O desenho final traduz a grande preocupação com a focalização, dado que a seleção é feita por meio da combinação das pontuações da FPS com um diagnóstico realizado pelo MIDESO (Kast, 2013). A questão da focalização é um ponto que gera críticas fortíssimas. O cruzamento

de diversas bases de dados é visto como algo negativo, como uma “*obsesión por la técnica*” (entrevista 49). Além disso, a preocupação com a boa focalização nos extremamente pobres não tem em consideração o fato de que muitas famílias oscilam entre situações de pobreza e de extrema pobreza (Huneus e Repetto, 2013), crítica que já havia sido previamente feita ao ChS. A focalização é, com frequência, entendida como excessiva – “*nuestra focalización nos está matando*” (entrevista 32) - e o IEF é visto como uma iniciativa que “*practicamente desapareció del mapa*” (entrevista 32), correspondendo a uma situação em que “*el gobierno entregó la toalla. No pretende hacer cambios en la política social*” (entrevista 32). A opção por uma política considerada “*poco ambiciosa*” (entrevista 35) explica-se pela “*desvalorización del social. Porque el pobre no vale*” (entrevista 33).

Uma vez mais, seguindo o desenho já presente no ChS e que também é característico de outros países da região latino-americana, as famílias constituem a unidade de ação. Esta dimensão é, no entanto, alvo de crítica, uma vez que se considera que seria importante ter também uma dimensão comunitária (entrevista 49; Jordan, 2013). Outro ponto importante, também em linha como ChS e com outras intervenções de combate à pobreza na América Latina, é a centralidade atribuída à mulher. Como já vimos, na trajetória da política social chilena existe uma tendência a colocar as mulheres e as crianças no centro da ação. Por um lado, parte disto é explicado pelo fato de as famílias em extrema pobreza terem uma presença mais elevada de mulheres e de crianças (Huneus e Repetto, 2013), sendo muitas delas chefiadas por mulheres solteiras. Por outro, existem evidências que apontam para a melhor utilização dos recursos em prol da família quando estes são entregues a mulheres.

Uma das sugestões que aparece é a alteração do nome do sistema (Hardy, 2012). A menção de Goic ao “salário ético” serve de gatilho para as discussões que desembocam no IEF, mas o formato que este assume no final é bastante distinto da proposta inicial de Goic e em nada se assemelha à ideia de RB (Cecchini *et al.*, 2012).

O desenho final do IEF é constituído por duas partes distintas: uma de intervenção e uma de transferências monetárias. Em razão da preocupação em não gerar dependência, a participação das famílias no IEF tem uma duração máxima de 24 a 36 meses (Kast, 2013). A duração da intervenção e da transferência monetária é de 24 meses, mas pode haver um desfasamento de até 12 meses na integração das famílias aos dois programas

que compõem a parte de intervenção, gerando essa permanência por um período mais largo no sistema. Esta intervenção de tempo limitado é, no entanto, alvo de muitas críticas, dado que se considera que este período é demasiado curto para que as famílias consigam alterar a sua situação (Fernández e Calcagni, 2015).

A parte de intervenção estrutura-se a partir do *Programa Eje*, que consiste no diagnóstico da situação em que se encontra a família e no seu acompanhamento personalizado, aproximando-se daquilo que era o Puente do ChS (Arellano, 2013). O tratamento adequado a cada família resulta da ideia de que uma intervenção muito estruturada não consegue abarcar as variações entre as famílias (Kast, 2013) e apoia-se nas evidências de boa aceitação do ChS. A partir de sessões levadas a cabo por um profissional no domicílio da família, estrutura-se um plano de ação adequado às necessidades desta, o *Plan Familiar*. A assinatura de uma carta de compromisso por parte da família marca a entrada desta no sistema e traduz a visão de que o Estado e as famílias são parceiros no esforço de superação da pobreza, devendo o primeiro fornecer os instrumentos para que cada família os opere, de acordo com a sua necessidade, de modo a içar-se da situação em que se encontra. Nas palavras de Lavín (2013: 11): “(...) *no es el Estado el que «saca» a las familias de la pobreza. El Estado les da un «empujón», apoyándolas durante los dos años que dura el programa, crando las capacidades para que las familias dejen la pobreza. Son ellas las que «salen» com su propio esfuerzo*”. Trata-se da aplicação da ideia de corresponsabilidade (Larraín, 2013), termo também usado noutros contextos, como é o caso do México. A partir das metas definidas conjuntamente pela família e o profissional, a família ingressa no *Programa Apoyo Social* (PAS) e/ou no *Programa Apoyo Laboral* (PAL).

O PAS nasce do reconhecimento da importância do elemento de acompanhamento psicossocial do ChS tem para as famílias e é uma continuação deste (CPPUC, 2012). Este programa visa o desenvolvimento das capacidades da famílias de modo a permitir que elas atinjam as metas estipuladas no *Plan Familiar*. As atividades são ajustadas a cada caso e têm um máximo de 19 sessões a ocorrer num período máximo de 24 meses (Arellano, 2013). A participação no PAS é obrigatória (CPPUC, 2012).

O PAL tem por objetivo remover as barreiras à presença dos membros da família em idade ativa no mercado de trabalho formal (Arellano, 2013). Esta é uma visão que associa as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho ao lado da oferta. Um *Plan de*

Inserción Laboral (PIL) é desenhado à medida das necessidades de cada família pelo profissional que a vai acompanhar por um período máximo de 24 meses. Entre as atividades previstas dentro do PAL encontram-se o desenvolvimento de capital humano, a formação técnica, a capacitação enquanto microempreendedores, entre outras (Arellano, 2013). A inclusão no PAL não é obrigatória (CPPUC, 2012), ocorrendo se a questão do acesso ao mercado de trabalho for identificada como um problema pelo PAS e podendo dar-se com 12 meses de atraso relativamente ao começo da participação da família no programa de acompanhamento psicossocial. Se esta é uma das maiores inovações do IEF face às iniciativas precedentes, ela apresenta também alguns limites. Apesar de haver uma adequação do PIL a cada um dos casos, é importante ter em conta que há importantes variações regionais no que respeita à inserção no mercado de trabalho (CPPUC, 2012). Como demonstram Fernández e Calcagni (2015), há zonas onde, apesar dos esforços das famílias, não existem oportunidades de trabalho.

As transferências monetárias do IEF estruturam-se ao redor de três pilares: dignidade, deveres e conquistas. O pilar de dignidade corresponde à ideia de que o Estado deve entregar ao indivíduo os meios que o ajudem a superar a pobreza, respeitando, contudo, a sua liberdade (Arellano, 2013). Este pilar abarca o *Bono Base*, uma transferência pura cujo montante varia de caso para caso e é calculado de modo a cobrir 85% do necessário para que a família atinja a linha de corte da pobreza extrema (Arellano, 2013), sendo considerados para o cálculo apenas a renda da família e outros subsídios que esta receba de modo permanente (Hernando, 2013). As linhas de corte da extrema pobreza são definidas atualmente, no começo de fevereiro (Cecchini et al., 2012), pelo que esta é uma fórmula que permite reajustes relativamente rápidos do valor a transferir face a mudanças. Contudo, ela é bastante complexa (CPPUC, 2012).

Por seu lado, o pilar de deveres prevê uma transferência de dinheiro que, orientado pela lógica de construção de capital humano (entrevista 27), ocorre mediante o cumprimento de uma série de condicionalidades. De acordo com Arellano (2013: 159), “*la concepción de los deberes materializa el principio de la responsabilidad individual*” e “*exigir condiciones a quienes participan de programas sociales es el reflejo de que el Estado confía en las capacidades de las personas y reconoce que pueden cumplir con ciertos deberes*”. De acordo com Larraín (2013), as condicionalidades são importantes porque elas traduzem a parceria Estado-família no esforço de superação da pobreza. Note-se que este elemento específico do IEF corresponde, tanto no desenho, quanto nos

objetivos, às iniciativas de CCT presentes na região latino-americana. No caso chileno, exige-se que as crianças até aos 6 anos cumpram o calendário de vacinação, enquanto crianças e adolescentes dos 6 aos 18 anos devem assistir a, pelo menos, 90% das aulas no ensino primário e 85% no ensino secundário. O desenho das condicionalidades levou em consideração a oferta de serviços a nível nacional e a possibilidade de verificação do cumprimento das mesmas (Hernando, 2013). Condicionalidades adicionais chegaram a ser consideradas, mas foram abandonadas por não existir uma provisão de serviços adequada a essa exigência. É o caso da exigência de acompanhamento dos jovens com o intuito de fornecer informação sobre o uso de drogas e de álcool e da frequência do ensino pré-primário (Hernando, 2013).

O terceiro pilar está associado às conquistas das famílias e tem por base a ideia de que aqueles que se esforçam devem ser premiados (Arellano, 2013). Aqueles que conseguem graduar-se do programa antes do prazo estipulado recebem um benefício adicional, pensado como um incentivo e como um bloqueio a potenciais comportamentos de dependência (Kast, 2013). Da observação da precária inserção da mulher no mercado laboral chileno e inspirado no SEJ, nasce *Bono al Trabajo de la Mujer* (BTM), em vigor desde 2013. Este destina-se a mulheres que tenham entre 25 e 59 anos e que pertencem aos 30% mais vulneráveis. Entretanto, os limites foram expandidos de modo a abranger cada vez mais mulheres, atingindo os 35% mais vulneráveis em 2014 e os 40% em 2015. O objetivo é incentivar a mulher que consegue inserir-se no mercado laboral formal (Arellano, 2013), estimular os empregadores a escolherem mulheres para as vagas disponíveis e reduzir as disparidades salariais (Kast, 2013). Esta transferência também serve de apoio à mulher que entra no mercado de trabalho, até que esta adquira experiência suficiente para conseguir um posto que a remunere melhor (Huneus e Repetto, 2013). Trata-se de um benefício, correspondente a uma parte do salário, pago à mulher por um período máximo de 4 anos e uma única vez na vida. Paralelamente, o empregador também recebe uma quota do salário que acorda pagar à mulher pelo período máximo de 2 anos. Huneus e Repetto (2013) apontam para a existência de uma proposta de alternativa, que passava por atribuir à mulher e ao empregador o mesmo valor, uma vez que se acreditava que existia também um problema associado à diminuta oferta de postos de trabalho, mas as evidências não apontam para a veracidade desta premissa. Outra questão levantada pelos mesmo autores prende-se com descompasso entre a

necessidade de que a mulher mantenha o mesmo emprego por 4 anos e a realidade do mercado laboral chileno, que se caracteriza pela intensa rotatividade.

Ainda dentro do pilar de conquistas encontra-se o *Bono por Logro Escolar* (BLE). Trata-se de um bônus atribuído aos alunos das famílias do grupo de 30% mais vulneráveis que obtêm bom desempenho escolar. O BLE divide-se em duas faixas distintas: (1) um bônus até 50.000 pesos, atribuído aos alunos que estão entre os 15% melhores da sua classe; e (2) um bônus até 30.00 pesos para aqueles que se encontram entre os 15% e os 30% com melhor desempenho. Um desenho alternativo, que passava por avaliar a desempenho do aluno relativamente aos resultados obtidos na escola nos anos anteriores foi rejeitada por se acreditar que poderia gerar inventivos à inflação dos resultados pelas escolas (Hernando, 2013). A inclusão desta componente gerou alguma rejeição por parte de alguns dos especialistas envolvidos no desenho do IEF, que consideravam que este tipo de incentivo não conduzia à redução da pobreza (Huneus e Repetto, 2013). Com efeito, a ideia que sustenta esta ação é a de premiação do esforço dos alunos, mas não se considera que os resultados escolares por eles obtidos são definidos por outros fatores além do esforço (Hardy, 2012). As críticas não são poucas, sendo esta iniciativa entendida como uma “irresponsabilidade” e uma “constante violação dos direitos das crianças” (entrevista 32). Chama-se a atenção para o fato de esta ideia de premiação também ter sido proposta no caso brasileiro (entrevista 57) no momento inicial dos debates em torno da transferência monetária, tendo sido descartada.

IMAGEM 01: COMPONENTES DO INGRESSO ÉTICO FAMILIAR

Fonte: Elaboração própria a partir de Arellano, 2013: 171

A implementação do IEF encontra algumas resistências e só em 2013 é que ele começa a funcionar integralmente. Miorelli (2017) aponta as seguintes dificuldades: (1) saída do então Ministro do Desenvolvimento Social, Kast, para fundar outro partido; (2) resistência do movimento estudantil às mudanças ligada à educação; e (3) dificuldades de coordenação entre os distintos ministérios envolvidos e os municípios.

Um dos efeitos do IEF é o aumento da renda disponível para as famílias e, consequentemente, dá-se uma ampliação do consumo (Fernández e Calcagni, 2015). As transferências monetárias dentro do IEF têm valores bastante mais elevados do que as que estavam previstas pelo ChS, além de serem mais variadas. Avaliações do IEF apontam para a existência de poucos impactos na área da saúde e da educação (Hench e Troncoso, 2013). O IEF parece, no entanto, levar a um aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho (Hench e Troncoso, 2013). Apesar de haver um esforço no sentido de oferecer capacitação aos participantes, os estudos indicam que a inserção dos mesmos no mercado laboral não se dá de modo simples (Fernández e Calcagni, 2015).

Fernández e Calcagni (2015) realizaram o acompanhamento de diversas mulheres beneficiárias do programa, tendo notado que grande parte desconhece a diferença entre o ChS e o IEF. As autoras observam ainda que a questão da corresponsabilidade é colocada em causa, uma vez que “*si las familias desconocen la proveniencia de los recursos que reciben, entonces dificilmente los recursos condicionados pueden orientar su comportamiento*” (Fernández e Calcagni, 2015: 41). A par disto, verifica-se ainda um desconhecimento do motivo pelo qual recebem os diferentes benefícios e do valor a receber por cada um deles, além de não haver, aparentemente, informação suficiente relativamente ao decréscimo dos valores transferidos com o passar do tempo, o que leva as famílias a terem dificuldades em organizar-se financeiramente (Fernández e Calcagni, 2015).

*

A partir de 2007, junta-se ao ChS um novo sistema: o *Chile Crece Contigo* (CCC). O governo de Michelle Bachelet constitui, em 2006, um *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Políticas de Infancia*, que tinha por missão pensar numa política integral para crianças (Bedregal, 2010). Chamamos a atenção para o fato de parte da equipa que trabalha na elaboração do CCC ser a mesma que formula o ChS (entrevista 48). À semelhança do ChS, esta também é uma iniciativa intersectorial estruturada, por sua

vez, em torno do *Programa de Apoio al Desarrollo Biopsicosocial* (Bedregal, 2010). Este programa, que constitui o principal dos três eixos do CCC, consiste no acompanhamento personalizado da saúde da criança, que é feito de modo universal no setor público. O segundo eixo é o da educação, que prevê o acesso gratuito a berçários e creches para as 40% famílias mais pobres, elevado a 60% em 2011 (Bedregal, 2011). Por último, prevê-se o acesso preferencial a otros programas sociais. Este programa engloba a primeira infância, que vai dos 0 aos 4 anos, concepção bastante distinta da África do Sul (até aos 7) e do Brasil (até aos 6 anos). À semelhança dos demais subsistemas de proteção social, o CCC fica a cargo do MIDEPLAN/MIDESO.

Em 2009, é promulgada a lei que institui o *Subsistema de Protección a la Infancia – Chile Crece Contigo*. A par disso, aprova-se a criação do *Sistema Integral de Protección Social* (SIPS), composto pelo CCC e também pelo agora subsistema ChS (Bedregal, 2010). Com a substituição do ChS pelo IEF, este último passa a ser um dos subistemas que compõe o SIPS. A terceira perna do SIPS é introduzida em 2016 e trata-se do *Subsistema de Cuidados y Apoyos* (entrevista 47). Deste modo, observamos a integração entre distintas iniciativas de assistência de modo a criar um sistema cada vez mais robusto.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS A PARTIR DA ANÁLISE COMPARADA DA RELAÇÃO ENTRE IDEIAS E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NA ÁFRICA DO SUL, NO BRASIL E NO CHILE

A partir dos anos 90 surge uma preocupação com o combate à pobreza, ideia que ganha espaço em diversas instituições internacionais, como o PNUD e o BM, e também nas agendas nacionais de diversos países, como é o caso da África do Sul, do Brasil e do Chile, aqui estudados. Paralelamente, desenvolve-se a ideia de que a assistência social e, em particular, as transferências monetárias, são um instrumento-chave no combate à pobreza. Esta ideia também se reveste de importância em várias agendas nacionais e na cena internacional. Os programas de transferência monetária multiplicam-se nos mais distintos contextos no Sul Global e alargam-se ainda a outros lugares, como é o caso da cidade de Nova Iorque. Este trabalho analisou a circulação de ideias sobre transferência monetária e o modo como elas se inserem em três contextos nacionais distintos (África do Sul, Brasil e Chile), dando origem a políticas de transferência monetária com formatos diferentes.

Argumentamos que para entender este fenômeno é necessário mobilizar de forma combinada elementos provenientes da literatura sobre difusão e transferência de políticas públicas e da literatura sobre abordagens cognitivas. Com efeito, necessitamos da produção sobre difusão e transferência de políticas públicas para entender a circulação de ideias. Estas lentes de análise permitem-nos compreender o modo pelo qual as ideias viajam de um contexto para o outro e quais são os veículos que permitem essa circulação. Por outro lado, para entendermos o modo como as ideias chegam e são incorporadas a um determinado contexto, os formatos que assumem ao materializarem-se em políticas públicas e quais os fatores e os atores que intervêm nesses processos, é necessário mobilizar elementos provenientes das abordagens cognitivas.

Como mostrado no capítulo 2 e também no estudo de caso sobre o Brasil, existe já um corpo considerável de produções que se dedicam à análise dos processos de difusão de programas de transferência monetária e ao processo de formulação destes. Estudar a difusão sem olhar para os processos internos a cada um dos programas e estudar os programas não tendo em conta que eles se inserem em processos mais amplos, é analisar as duas metades do processo sem fazer com que dialoguem entre elas. Apesar de isoladas

já serem contribuições altamente valiosas, defendemos que, no sentido de permitir uma compreensão mais global dos processos, é necessário integrar as duas visões. Este trabalho é uma tentativa de responder a esta questão.

Weyland (2005) identifica três características dos processos de difusão, todas observáveis quando analisamos a recente multiplicação dos programas de transferência monetária. A difusão tende a ocorrer entre países que são geográfica e/ou culturalmente próximos (Weyland, 2005). A recente vaga de implementação das transferências monetárias ocorre nos PED. Mas se desmembrarmos as transferências monetárias em UCT, CCT e EICP, verificamos que cada tipo de iniciativa tende a concentrar-se dentro de uma região específica. Com efeito, os UCT têm-se disseminado na África Subsaariana, onde se encontra também um dos programas considerados modelo, o CSG sul-africano (Garcia e Moore, 2012; Oliveira, 2013). Já as EICP, com base no modelo chileno, têm atraído a atenção de países da América Latina e do Caribe. Os CCT também se concentram na região latino-americana, onde se encontram os dois programas expoente, o PBF e o POP. Recentemente, os CCT expandem-se além da região latino-americana, havendo iniciativas do tipo na cidade de Nova Iorque (entretanto cancelada), na Indonésia, nas Filipinas e no Gana.

A temporalidade dos processos de difusão também se caracteriza por ter o formato de um S, isto é, inicialmente há poucas adoções, seguindo-se um período de aumento significativo da adoção de programas e diminuindo o interesse na sequência (Weyland, 2005). As transferências monetárias começam a atrair cada vez mais atenção no final dos anos 90 e atingem um pico na primeira década deste século. Mais ainda, enquanto a adoção em massa de CCT na América Latina se concentra no primeiro quinquênio do século, os cinco anos que seguem correspondem ao período de multiplicação dos UCT em países da África Subsaariana. Por último, Weyland (2005) afirma que as características essenciais do programa inicial são mantidas no processo de difusão. Com efeito, as ideias nucleares mantêm-se: no caso dos UCT, a transferência monetária; no caso dos CCT, a transferência monetária associada a condicionalidades na área da saúde e/ou educação e/ou nutrição; e no que concerne as EICP prevalece a associação das transferências a um conjunto de iniciativas e, em particular, ao apoio psicossocial. Contudo, Peck e Theodore (2015) argumentam que às medidas que as ideias e políticas viajam vão sofrendo alterações. Efetivamente, ao circularem, mantem-se o núcleo duro de ideias, mas também há adaptações.

Sugerimos que estas adaptações ocorrem por dois motivos diferentes. Primeiro, porque os contextos locais são distintos e elas se fazem necessárias para que os programas se possam ancorar em diferentes realidades. Com efeito, as alterações resultam da interação com as políticas prévias e com outras discussões paralelas (como é o caso da RB), dos recursos alocados à política, e do acomodar das diferentes visões dos atores (locais e externos) envolvidos na política, entre outros fatores. Em segundo lugar, elas também podem decorrer em função de processos de aprendizagem, isto é, do acúmulo de conhecimento sobre um tema e da sua utilização para fazer alterações na política pública. Com efeito, podemos verificar a existência de processos de aprendizagem, por exemplo, no que respeita à utilização de sistemas de informação usados para identificar os beneficiários. O aprimoramento dos sistemas tem sido uma preocupação e a troca de informações a respeito destes tem sido facilitada por consultores e por encontros, promovidos por IFI e por *think tanks*, entre burocratas ligados ao tema (entrevista 40). Tal tem resultado em um aumento de informação sobre a questão, que leva ao refinamento dos novos sistemas e também a novos questionamentos de sistemas considerados sólidos, como é o caso do CadÚnico brasileiro, entendido como modelo a replicar (entrevista 40).

Que ideias circulam e influenciam políticas públicas é um ponto bem consolidado na literatura. Mas o que circula e por que canais? A respeito da difusão de CCT na América Latina, autores como Osorio (2014) e Sugiyama (2011) apontam para a existência de uma comunidade epistêmica, como definida por Haas (1992), que facilita a circulação de ideias e de práticas e explicaria a multiplicação destas iniciativas na região. Já Foli *et al.* (2017) e Howlett *et al.* (2018) identificam a existência de uma *instrument constituency*, nos termos estabelecidos por Voss e Simons (2014), e usam o conceito para explicar a passagem da política de CCT para o Gana e para as Filipinas, respetivamente. Argumentamos que ambos os conceitos – comunidade epistêmica e *instrument constituency* – são importantes para explicar o fenômeno de circulação de ideias e de políticas públicas em análise e também para compreender que tipo de ideias circulam. Como abordado no capítulo 1, comunidades epistêmicas identificam problemas e atuam no sentido de os tornar visíveis e de os colocar na agenda política. Por sua vez, *instrument constituencies* identificam instrumentos de políticas, potenciais soluções, e mobilizam-se no sentido de criar espaços para a sua utilização. Se as comunidades epistêmicas são importantes para a identificação do problema da pobreza e para sua colocação na agenda internacional e nas agendas políticas nacionais, as *instrument constituencies*

desempenham um papel crucial na promoção das transferências monetárias enquanto instrumento. Distinguir a articulação em torno de uma ideia como problema da mobilização ao redor de uma ideia como solução, é particularmente importante. Por um lado, isto permite entender que para enfrentar o problema da pobreza nos PED nem sempre a solução proposta é uma transferência monetária. A título de exemplo, a Índia utiliza programas gigantes de *public works* como principal meio de combate à pobreza. Por outro lado, permite compreender a apresentação das transferências monetárias para fazer face a outros problemas além da pobreza. Na Tanzânia, por exemplo, há um piloto de transferência monetária que visa combater a pobreza, mas acima de tudo mudar comportamentos ligados à reprodução e ao casamento. Tanto as comunidades epistêmicas, quanto as *instrument constituencies* são essenciais para o processo de difusão das transferências monetárias.

As comunidades epistêmicas e as *instrument constituencies* são grupos de atores constituídos em torno de uma ideia – a respeito de um problema ou de uma solução, respectivamente. Os mais diversos atores integram estes dois grupos: OI, IFI, empreendedores de política pública, acadêmicos e outros. A variedade de atores que compõem estes grupos fica clara quando analisamos quem se tem mobilizado em torno do combate à pobreza e das transferências monetárias. Agências de cooperação como o DFID, a AUSAID e a GIZ; IFI como o BM, o BID e o Banco Asiático de Desenvolvimento; agências internacionais e OI como o PNUD e a OEA; OSC como a HelpAge; empreendedores como é o caso de Cristovam Buarque e de Eduardo Suplicy; acadêmicos e consultores, tais como indivíduos que pertencem ao *Institute of Development Studies* ou à Universidade de Manchester, constituem apenas alguns exemplos de atores que se têm envolvido com estes temas. A existência de ramificações da comunidade epistêmica e da *instrument constituency* a nível local importa para explicar a aderência às ideias. Os três estudos de caso mostram a presença a nível local de distintos atores que integram a comunidade epistêmica e/ou a *instrument constituency*. No caso da África do Sul, podemos identificar os seguintes atores envolvidos: acadêmicos, OSC como a Black Sash, burocratas, agências internacionais como a UNICEF e outros. Já no Brasil contamos com empreendedores, como Eduardo Suplicy e Cristovam Buarque, burocratas, acadêmicos, IFI e outros. No caso do Chile, é relevante o papel das OSC, de burocratas, de acadêmicos e de IFI como o BM.

Comunidades epistêmicas e *instrument constituencies* são compostas por atores distintos que se agrupam em torno de tipos de ideias diferentes. Fazer parte de uma comunidade epistêmica não exclui a possibilidade de fazer parte de uma *instrument constituency* e vice-versa. Queremos com isto dizer que, por vez, um ator pode ser ao mesmo tempo membro de uma comunidade epistêmica e de uma *instrument constituency*. Com efeito, identificação de problema e proposta de solução viajam, frequentemente, de mãos dadas. Como vimos, o papel do BM pode ilustrar as sugestões feitas acima. A instituição é uma das promotoras do combate à pobreza nos PED, ou seja, os consultores do BM pertencem à comunidade epistêmica que identifica a pobreza como problema e que se mobiliza no sentido de o colocar na agenda. Ao mesmo tempo, o BM também propõe a adoção de transferências monetárias como uma das soluções possíveis para o combate à pobreza, o que o coloca dentro da *instrument constituency* formada ao redor da transferência monetária. O apoiar de diferentes tipos de transferência explica-se pela heterogeneidade das *instrument constituencies* e também pelo encontro entre as ideias que viajam e a realidade local. Substitua-se BM por DFID, por exemplo, e o argumento mantém-se.

Como os atores que integram as comunidades epistêmicas e as *instrument constituencies* são variados, os modos que cada um deles emprega para promover as ideias que defendem são também distintos. OI e IFI promovem ideias e práticas por meio da prestação de apoio técnico. Além disso, parte destas instituições dispõe de importantes recursos de pesquisa, que são usados para produzir conhecimento sobre um tema, posteriormente divulgado por meio da produção de material teórico e de estudos de casos. Este conhecimento também é disseminado em *workshops*, conferências e outros encontros promovidos por estas instituições. No caso das transferências monetárias, IFI como o BM e o BID têm desempenhado um papel fulcral na produção e disseminação de informação sobre o tema. O volume de material teórico e de análise de casos concretos produzido é muito considerável. O fato de estes estudos serem agrupados em plataformas *online* também facilita a disseminação de informação. Além disso, podem exercer influência por meio do atrelamento de determinadas condições a empréstimos. O BM e o BID têm atribuído avultadas somas para a criação e expansão de programas de transferência em diferentes países. Contudo, a relação entre ajuda financeira e capacidade de influência não é direta, dado que os Estados podem não seguir as recomendações das IFI. A África do Sul não recorreu a nenhum empréstimo do BM para financiar a expansão

do CSG e tampouco aceitou a sugestão de associar condicionalidades ao programa. Países como o Botswana e Moçambique (Seekings, 2015; Oliveira, 2013) também não acatam as recomendações das IFI e de outras agências internacionais. Já nos casos do Brasil e do Chile (Leite *et al.*, 2016; Osorio, 2014), as IFI não intervêm diretamente na formulação dos programas, mas aparecem como interlocutores importantes.

Os acadêmicos, por seu turno, também são importantes para a produção de conhecimento sobre um tema. Dados e informações advindas destes atores ajudam a sustentar ideias e/ou servem mesmo de base para o surgimento de ideias alternativas. Nos três estudos de caso analisados, observamos a participação de acadêmicos no desenho dos programas. Os acadêmicos tornam-se, pois, atores relevantes não só por produzirem e disseminarem conhecimento, mas também por poderem assumir um papel de “ativistas”, ao circularem entre espaços ligados à investigação e arenas de decisão.

A existência de empreendedores, ou embaixadores (Porto de Oliveira, 2013), também é importante. Trata-se de indivíduos que se associam a certa ideia e devotam esforços para disseminá-la. O programa mexicano, em particular, e os CCT, em geral, estão intimamente associados à imagem de Santiago Levy. Já no Brasil, a promoção da renda mínima está atrelada à figura de Eduardo Suplicy, enquanto Cristovam Buarque apadrinha o Bolsa Escola, um CCT com condicionalidades na área de educação apenas.

Os estudos de caso também ilustram a importância das OSC. No caso do Chile, experiências prévias colocadas em prática pelo HdC e pela FR serviram de inspiração para o ChS. Além disso, representantes destas duas organizações estiveram presentes durante os debates que conduziram ao desenho do programa. Representantes de OSC foram igualmente consultados no momento de elaboração do IEF. Por seu lado, o caso sul-africano mostra que a influência destes atores vai além do momento de inclusão na agenda e desenho da política pública. Como vimos no capítulo 3, OSC como o Black Sash reagiram negativamente à substituição do SMG pelo CSG, contestando o desenho e potenciais efeitos da introdução do novo programa. Além disso, alterações ao desenho do programa têm sido geradas por meio da atuação das OSC, que se mobilizam em torno de uma questão e acionam o judiciário de modo a produzir câmbios na política pública.

Haas (1992) chama a atenção para o fato de as comunidades epistêmicas não serem homogêneas. Partimos do pressuposto que o mesmo se aplica às *instrumental constituencies*. Entendemos que a falta de homogeneidade pode ser traduzida do seguinte

modo: agrupadas em torno de uma questão central, as comunidades epistêmicas/*instrument constituencies* têm, no entanto, espaço para algumas variações. Trata-se de uma explicação que se assemelha ao modelo proposto por Sabater e Jenkins-Smith (1993), que passa pela hierarquização de crenças. De modo similar, afirmamos que as comunidades epistêmicas e as *instrument constituencies* se agrupam em torno de uma ideia guarda-chuva que as unifica, mas que abriga várias ideias distintas em conflito, hierarquicamente inferiores. Assim, entendemos que existe uma comunidade epistêmica que identifica a pobreza como uma questão, ou seja, esta a pobreza é o problema unificador. Entretanto, por existir heterogeneidade dentro da comunidade epistêmica, há uma variação em termos do que se entende por pobreza, como medi-la, quem são os grupos prioritários, e outros. No caso das soluções, o instrumento-chave identificado por esta *instrument constituency* é a transferência monetária. Entretanto, essa transferência pode assumir formatos distintos, como é o caso dos UCT, dos CCT e das EICP. Isto permite-nos entender os motivos pelos quais IFI, acadêmicos e outros atores envolvidos na promoção das transferências monetárias se manifestam em torno de distintos formatos de transferência monetária.

O que faz com que ideias ou programas se tornem modelos a seguir? No caso do combate à pobreza, as iniciativas multiplicam-se. A transferência monetária torna-se um modelo de eleição para o combate à pobreza nos PED, a partir das iniciativas do Brasil, a nível local, e do México, a nível nacional. Apesar de estes dois países serem considerados os pioneiros na aplicação de CCT, experiências prévias já existiam no Chile – SUF – (entrevista 27), no México – como componente do Pronasol que antecede o POP (Stachowski, 2011) – e no Bangladesh (Buarque, 2012; entrevista 53), entre outros. A respeito das iniciativas chilena e mexicana, Stachowski (2011) afirma que se tratam de programas muito pequenos e cujos objetivos e linhas de ação não se encontravam claramente definidos, o que dificultaria a sua ascensão ao nível de modelo. No nosso entender, as transferências monetárias ganham maior visibilidade porque vão ao encontro de uma preocupação crescente nas agendas nacionais e internacionais com o combate à pobreza. Além disso, os desenhos dos programas contribuem para que elas se tornem modelos. Tanto o programa mexicano, quanto as iniciativas de cunho local brasileiras têm objetivos delineados com clareza e um desenho relativamente simples (transferência de dinheiro a troco do cumprimento de condicionalidades nas áreas da educação, saúde e nutrição). A existência de muita informação disponível sobre os programas mexicano e

brasileiros também ajudam a reforçar a ideia de CCT como instrumento chave. Particularmente importantes são as avaliações do Progres, encomendadas pelo governo mexicano a consultores internacionais, que servem ao mesmo tempo para legitimar o programa a nível interno e para lhe dar visibilidade na arena internacional. O programa mexicano e as iniciativas locais brasileiras e, mais tarde, o PBF, beneficiam-se ainda do fato de estarem ligados a indivíduos influentes. Com efeito, a associação do POP a Santiago Levy, do PBE a Cristivam Buarque e do PBF ao Presidente Lula da Silva, que aliás mencionou o programa e as suas vantagens em diferentes ocasiões em missões internacionais, ajuda a atrair a atenção para o programa. Além disso, a África do Sul é também considerada um modelo de UCT e o Chile é considerado um modelo de EICP. Apesar do CSG já ser um programa de longa data e de haver uma série de outras iniciativas do tipo UCT, como acontece em Moçambique, ao crescer o interesse pelos CCT, aumenta também a visibilidade e o interesse por iniciativas do tipo UCT. Os últimos dez anos caracterizam-se por um aumento dos número de programas do tipo UCT a serem colocados em prática nos PED, em particular em países da África Subsaariana (Oliveira, 2013), naquela que é considerada uma segunda fase destes programas (Lavinas, 2013). Há ainda que considerar que os três estudos de caso selecionados, bem como POP mexicano, são implementados em países altamente influentes nas suas regiões.

Quais as características que políticas públicas precisam de ter para ser tornarem modelos? Sugerimos aqui que as ideias que viajam são relativamente abstratas. Para serem difundidas elas precisam ser claras, mas também pouco detalhadas e suficientemente plásticas para terem aderência a distintos contextos. Em linha com o argumento que começa a ser desenvolvido em Osorio *et al.* (2018), sugerimos que a difusão permite a circulação de ideias macro, como o imperativo de combate à pobreza ou a ideia de transferência monetária como solução, enquanto a transferência permite a troca de ideias programáticas. Exemplifiquemos este ponto. Se a ideia de CCT é facilmente difundida na América Latina, como vimos anteriormente, a replicação de elementos específicos que permitem a operacionalização da ideia, como é o caso do CadÚnico brasileiro, faz-se por meio de transferência (Osorio *et al.*, 2018). Deste modo, sugerimos que além das considerações já levantadas por diferentes autores e mencionadas no Capítulo 1 a respeito da diferença entre difusão e transferência, seja também introduzida esta distinção entre os dois processos.

Até agora mobilizamos a lente da difusão e da transferência para entender como ideias viajam. Mas para compreender como elas chegam e aderem a um determinado contexto, precisamos de adicionar à análise elementos provenientes das abordagens cognitivas. Como já mencionamos as ideias são plásticas. O que dá corpo às ideias é o seu encontro com outros fatores, que diferem de contexto para contexto e é isto que explica as diferentes traduções que as ideias podem assumir. Que fatores importam? Quais os atores relevantes? Em que momentos há abertura para que novas ideias tenham impacto?

Os estudos de caso apontam para a importância de distintos elementos com impacto na tradução da ideia em elementos concretos de política pública. Em primeiro lugar, ressaltamos a relação com políticas prévias. Segundo a corrente do neoinstitucionalismo histórico, políticas prévias funcionam como constrangimentos para as novas políticas, dado que os custos de optar por caminhos muito distintos aos da trajetória até então desenvolvida são altos. Por outro lado, autores como Hall (1993) tratam a mudança nas políticas públicas mostrando que ela pode ocorrer em distintos níveis, desde uma alteração brutal relativamente ao período anterior, quando ocorre uma mudança de paradigma, a pequenas alterações nos instrumentos. Os estudos de caso aqui analisados mostram variações a esse nível. Se a associação de condicionalidades à transferência representa uma quebra de paradigma no Brasil, como aliás é apontado por Leite *et al.* (2013), o CSG sul-africano é um exemplo de continuidade. Além disso, se o caso sul-africano mostra a continuidade dos UCT no tempo, havendo variação no desenho, o caso chileno permite-nos mostrar que, apesar de poder haver uma mudança nas ideias macro que orientam os programas, estas nem sempre se traduzem em mudança de instrumentos, como ilustrado pela permanência dos métodos de seleção de beneficiários.

A questão do orçamento disponível também é importante na moldagem das ideias. Com efeito, questões orçamentárias são citadas para bloquear ideias em distintos casos, com especial destaque para o caso do BIG sul-africano. Nos programas estudados, a definição do público-alvo e os valores a repassar aos beneficiários dependem do orçamento disponível e são alvo de disputas. Controlar o orçamento é, então, ter um poderoso filtro para selecionar as ideias com maiores possibilidades de se materializar.

O conflito político também influencia a tradução das ideias em políticas públicas. Com efeito, elas podem ser bloqueadas, transformadas ou aceitas em função dos apoios encontrados. Os nossos casos permitem ilustrar estas tensões. Elas podem dar-se sob a forma de conflitos entre partidos, por exemplo. As discussões dentro do congresso chileno mostram como diferentes posições político-partidárias disputam ideias relativas à transferência monetária. O resultado do choque de ideias distintas é a sua tradução no desenho de modo diferente do inicialmente proposto pela *Coligación*, de modo a acomodar as visões dos vários partidos e possibilitar a aceitação do ChS.

Entretanto, o conflito pode ocorrer também dentro do mesmo partido. No caso brasileiro encontramos resistências ao PBF inclusive dentro do próprio PT, uma vez que ministérios com o da educação perderam com a formulação do programa. Há ainda conflitos entre diferentes visões sobre o rumo que a ação deve tomar: segurança alimentar em oposição à transferência monetária, por exemplo. Tal acontece porque estão presentes dentro do PT distintas comunidades epistêmicas e *instrument constituencies*. No Brasil, há uma sobreposição entre ambas, uma vez que há uma tendência para identificar um determinado problema e para ele sugerir uma solução concreta. Assim, identificamos três comunidades epistêmicas/*instrument constituencies*: (1) as reunidas em torno da questão da vulnerabilidade, que propõem medidas na área de assistência social; (2) as que identificam a pobreza como problema a tratar e sugerem a transferência monetária como instrumento para tal; e (3) as que se unem ao redor de questões de segurança alimentar e nutricional e que apoiam o FZ e iniciativas correlatas. Por sua vez, o caso sul-africano mostra como a existência de apoio dentro do parlamento permite a adoção rápida do CSG e sem grandes alterações, mas também permite entender como conflitos entre diferentes facções do ANC - MDS em oposição ao Tersouro - se traduzem em limites ao CSG e em bloqueios ao BIG.

Quais os atores relevantes? Os três estudos de caso apontam para a relevância de empreendedores de políticas públicas, como definido por Kingdon (1984), nos momentos iniciais. Com efeito, nos três casos, no momento de colocação na agenda e na elaboração do desenho inicial dos programas, os acadêmicos têm um papel de destaque. No caso sul-africano, tanto o CL como o CTaylor são coordenados e majoritariamente compostos por acadêmicos. No caso brasileiro, indivíduos como Eduardo Suplicy, Cristovam Buarque, Ana Fonseca e outros desempenham um papel fundamental na discussão de ideias ligadas à transferência monetária tanto no plano acadêmico, quanto no plano político. Também

no caso chileno é evidente a importância da participação de acadêmicos nas diferentes comissões constituídas para discutir os programas, havendo uma circulação grande de indivíduos entre a academia, as OSC e o governo (entrevistas 26 e 32). Na passagem das ideias macro para algo operacionalizável, destaca-se a importância da burocracia. Consultores externos, IFI e OI também são influentes, na tradução das ideias em políticas públicas, nomeadamente por meio de recomendações e de apoios financeiros. O caso das recomendações e dos financiamentos propostos pelo BM tanto no Brasil, quanto na África do Sul é um bom exemplo disto. Entretanto, outros atores podem assumir papéis-chave, dependendo do contexto. É o caso das OSC e dos tribunais sul-africanos, que são cruciais para a expansão do CSG, mas que não têm em equivalente nos demais casos. Uma vez mais, estes atores podem ser agrupados em torno de uma ideia de problema comum – Trata-se, então, das ramificações locais das comunidades epistêmicas e das *instrument constituencies* que mencionámos mais acima.

Em que momentos ideias importam para as políticas públicas? Durante todo o processo, as ideias importam. Contudo, o tipo de ideias que importa varia de acordo como o momento. Ideias macro importam no momento de formação da agenda. Por exemplo, definir o combate à pobreza como prioridade ou a assistência social como instrumento enquadra-se nesta categoria. Já ideias do tipo programático são particularmente importantes no processo de elaboração e implementação da política pública. Neste caso, referimo-nos a ideias relacionadas ao público-alvo do programa, instrumentos de focalização, entre outras.

Entretanto, as nossas evidências vão ao encontro do que já havia sido apontado pela literatura – momentos de crise e de mudança abrupta abrem espaço para o surgimento de novas ideias e para a sua entrada na agenda (Sabatier e Weible, 2007; Kingdon, 1984). Como demonstram os estudos de caso, nos três países, as ideias sobre transferência monetária surgem em momentos de mudanças no governo. Mediante a mudança de governo e ainda que as ideias de base dos programas se mantenham, pode haver um esforço de vestir os programas com novas roupagens, de modo a combater associações com os governos prévios. Tal é bem ilustrado no caso chileno, com a mudança de programa do ChS para o IEF, alterando-se o nome e criando um novo programa, em vez de optar pela possibilidade de fazer alterações ao programa já em vigor (Hardy, 2012; entrevistas 28, 29 e 52). Também no México a mudança de governo vai trazendo alterações ao nome do programa, além deste também sofrer mudanças no desenho.

Contextos de crise econômica também abrem margem para o surgimento de novas ideias e para que estas tenham maior possibilidade de se traduzir em programas. Ao olhar para o caso sul-africano, verificamos que a introdução do CSG surge da necessidade de reformulação do sistema, que se encontrava à beira da ruptura, e que as ideias do CTay surgem num contexto de aumento do desemprego. O recente contexto de crise econômica e política no Brasil também traz o surgimento de novas ideias a respeito da focalização do programa, por exemplo. A crise financeira de 2007/2008 reforça a ideia da importância da assistência social como almofada para potenciais choques (Barrientos, 2013A), o que se traduz por um interesse crescente por este tipo de programas, pelo surgimento de novas transferências monetárias (no Quênia, por exemplo) e pelo reforço dos programas existentes. Por outro lado, momentos de crescimento econômico e de abundância de recursos também podem estar na origem de mudanças, como exemplificado pela expansão dos programas brasileiro e sul-africano.

Importa também notar o efeito de outras ideias e propostas na trajetória dos programas. Como vimos, paralelamente às discussões sobre transferência monetária focalizada, o debate sobre o RB faz-se presente nos três países, embora com distinta intensidade. No caso brasileiro este debate resulta na aprovação de uma lei, em 2004, que cria a RBC, até agora não implementada, mas que deveria conviver com o PBF. Já nos casos sul-africano e chileno, as discussões traduzem-se em impactos no programa em vigor. No caso chileno, após discussão do tema, não se avança na concretização de uma política de RB. No entanto, no momento de mudança de governo, já acima mencionado, cria-se um novo sistema que leva o nome de *Ingreso Ético*. Se o nome parece dar continuidade às discussões tidas em torno do tema, as ideias que embasam o IEF diferem largamente da proposta de RB. No caso sul-africano, a existência de uma discussão paralela sobre renda mínima tem impactos no CSG. Efetivamente, alterações aos critérios de elegibilidade do programa são feitas como resposta ao bloqueio da ideia de BIG e em decorrência de pressões de diversos grupos. Com isto, queremos apontar para a relevância de considerar o impacto não só de ideias diretamente relacionadas com as políticas públicas em estudo, mas também de ideias que se desenvolvem paralelamente, uma vez que estas podem ter impactos na condução da política pública que nos interessa observar.

Por último, chamamos a atenção para o fato de haver trocas constantes entre ideias externas e ideias endógenas. Não estamos nem perante unidades isoladas, nas quais todas as ideias são criadas dentro de uma redoma, mas tampouco estamos perante sistemas

completamente abertos em que todas as ideias vêm do exterior e são incorporadas. É importante considerar que existem ideias que surgem nacionalmente e ideias provenientes de outros contextos e que as trocas se dão nos dois sentidos, ou seja, ideias de fora podem influenciar no plano interno, mas ideias nacionais também podem começar a circular internacionalmente. Mais ainda, apesar de a literatura sobre difusão e transferência e as abordagens cognitivas se centrarem nos momentos de formação de agenda e de elaboração de políticas públicas, as ideias importam ao longo de toda a vida dos programas. Com efeito, ideias vindas de fora podem afetar a política pública a qualquer momento, como exemplificado pelo caso dos debates sobre condicionalidades no caso sul-africano, bem como ideias geradas nacionalmente, como ilustram as mudanças no PBF.

Concluimos, então, que para entender o modo como ideias sobre transferência monetária circulam e originam distintos programas, é necessário utilizar de modo combinado estudos da difusão e da transferência com abordagens cognitivas. A utilização de elementos de análise originários de ambas as literaturas de modo conjunto potencializa a análise, permitindo entender o que circula e por quais canais, a relação entre o plano internacional e o plano nacional, e quais são os fatores que influem na tradução das ideias em políticas públicas. Uma vez que se trata de apenas uma política em análise, sugere-se que esta combinação de abordagens seja testada em outras políticas, de modo a analisar a sua pertinência em outros casos.

BIBLIOGRAFIA

ABC (2007) *Desenvolvimento Social – um tema da cooperação técnica brasileira*. Disponível em:

http://www.abc.gov.br/intranet/sistemas_abc/siteabc/documentos/viaabc-ds.pdf [13/09/2013].

ÁFRICA DO SUL (1996) *Constitution of the Republic of South Africa, 1996*. Disponível em: <http://www.gov.za/documents/constitution/chapter-2-bill-rights#27> [11/08/2016].

_____ (1995) *Report of the Lund Committee on Child and Family Support*. <http://www.gov.za/documents/report-lund-committee-child-and-family-support> [01/10/2016].

_____ (N/D) <http://www.gov.za/services/child-care-social-benefits/child-support-grant> [consultado a 10/10/2016].

ALMEIDA, Maria Hermínia (N/D) *A política social do governo Lula*. Disponível em: www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/Lula.pdf [19/09/2015].

ANDRADE, Melissa (2008) *Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Protection: background, challenges and perspectives*. Disponível em: <https://south-south.ipc-undp.org/library/africa-brazil-cooperation-programme-on-social-protection-background-challenges-and-perspectives.html> [20/06/2013].

ARELLANO, Soledad (2013) “El Ingreso Ético Familiar: sobre el diseño y sus componentes” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP. 157-173.

BANCO MUNDIAL – BM (N/D) - <https://data.worldbank.org/topic/poverty> [20/05/2018].

BANCO MUNDIAL (N/D) Female Scondary School Assistance Project, Bangladesh. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14828_Bangladesh-web.pdf [01/02/2018].

BARRIENTOS, Armando (2013A) *Social Assistance in Developing Countries*. UK: Cambridge University Press.

_____ (2013B) « Social protection for poverty reduction. Approaches, effectiveness and challenges » em BENDER, KALTENBORN e PFLEIDERER [ed.] (2013) *Social protection in developing countries. Reforming systems*. London: Routledge. Pp. 24-32.

_____ (2013C) “The rise of social assistance in Brazil”, *Development and Change*, 44(4), pp- 887-910.

_____ (2011) “Conditions in antipoverty programmes”, *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, nº 1, pp. 15-26.

_____ (2010) “Protecting Capability, Eradicating Extreme Poverty: Chile Solidario and the Future of Social Protection”, *Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development*, 11:4, pp. 579-597.

BARRIENTOS, Armando e David Hulme (2008 [2010] A) “Social Protection for the Poor and the Poorest: an Introduction” em BARRIENTOS, Armando e David Hulme (2008 [2010]) *Social Protection for the Poor and the Poorest. Concepts, Policies and Politics*. UK: Palgrave Macmillan. Pp. 3-24.

_____ (2008 [2010] B) “Glossary” em BARRIENTOS, Armando e David Hulme (2008 [2010]) *Social Protection for the Poor and the Poorest. Concepts, Policies and Politics*. UK: Palgrave Macmillan. Pp. xx-xxi.

BARRIENTOS, Armando e Juan M. Villa (2013) *Evaluating antipoverty transfer programmes in Latin America and Sub-Saharan Africa. Better policies? Better politics?* Finland: UNU-WIDER.

- BARRIENTOS, Armando; Valerie Muller; João Saboia; Peter Lloyd-Sherlock e Julia Mase (2013) “‘Growing’ social protection in developing countries: lessons from Brazil and South Africa”, *Development Southern Africa*, vol. 30, issue 1, pp. 54-68.
- BASTAGLI, Francesca (2009) *From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America*. IPC-IG Working Paper 60.
- BEDREGAL, Paula (2010) “Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia” em LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (2010) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Ediciones, pp. 237-264.
- BEESLY, Jane (N/D) *The Hunger Safety Net Programme, Kenya. A social protection study*.
Disponível em: www.cashlearning.org/downloads/resources/casstudies/kenya.pdf [05/04/2014].
- BÉLAND, Daniel (2009) “Idées, institutions politiques et production de l’expertise: une perspective comparative sur le rôle des think tanks au Canada et aux États-Unis”, *Quaderni (en ligne)*, 70, pp. 39-48.
- BÉLAND, Daniel e Rianne Mahon (2016) *Advanced introduction to social policy*. Elgar Advanced Introductions, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- BÉLAND, Daniel e Michael Howlett (2015) « How solutions chase problems: instrument constituencies in the policy process », *Governance*, DOI : 10.1111/gove.12179.
- BELIK e Del Grossi (2003) “O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil”, *Anais do congresso brasileiro de economia e sociologia rural*, 41, 2003, Juiz de Fora.
- BENDER, Katja (2013) « The political economy of social protection reforms in developing countries. What is to be explained and how ? » em BENDER, KALTENBORN e PFLEIDERER [ed.] (2013) *Social protection in developing countries. Reforming systems*. London : Routledge. Pp. 32-42.
- BENSON, David e Andrew Jordan (2011) “What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited”, *Political Studies Review*, vol. 9, pp. 366-378.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE – BCNC (N/D) *Historia de la ley n° 19.949. Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario*. Disponível em: <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5713/> [10/04/2017].
- BICHIR, R. M. (2016) “Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil”. *Novos Estudos – Cebrap*, 104, pp. 111-136.
- _____ (2015) *Capacidades Estatais para Implementação de Programas de Transferência de Renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Texto para Discussão 2032, IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24680 [01/06/2015].
- _____ (2011) “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”, *Novos Estudos*, 87, pp. 115-129.
- _____ (2008) *Novas experiências nas políticas de combate à pobreza: os programas de transferência de renda em São Paulo*. Artigo apresentado no Encontro Anual da ANPOCS n° 32, realizado em Caxambu – MG, Brasil.
- BICHIR, Renata; Maria Clara Oliveira e Pamella Canato (2016) “Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais”, *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, n° 26. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Pp. 81-102.

- BICHIR, R. M.; Gabriela BRETITAS e Pamella CANATO (2017) “Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo”, *Brazilian Political Science Review*, v. 11, pp. 1-28.
- BIG Coalition Namibia – www.bignam.org [16/06/2017].
- BRASIL (2004) *Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm [14/06/2017].
- _____ (1993) *Lei Orgânica de Assistência Social*. Lei 8. 742. Brasília, DF.
- BRETITAS, Gabriela H. (2016) *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil*. Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Gestão de Políticas Públicas.
- BRITTO, Tatiana F. (2008 [2010]) “The emergence and popularity of Conditional cash Transfers in Latin America” em BARRIENTOS, Armando e David Hulme (2008 [2010]) *Social Protection for the Poor and the Poorest. Concepts, Policies and Politics*. UK: Palgrave Macmillan. Pp. 181-193.
- BROOKS, Sarah M. (2007) “When does diffusion matter? Explaining the spread of structural pension reforms across nations”, *The Journal of Politics*, vol. 69, No. 3, pp. 701-715.
- BUARQUE, Cristovam (2012) *Bolsa-Escola. História, Teoria e Utopia*. Brasil: Thesaurus Editora.
- CAMPBELL, John L. (2002) “Ideas, politics, and public policy”, *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 21-38.
- CAMPELLO, Tereza (2013) “Uma década derrubando mitos e superando expectativas” em CAMPELLO e NERI (orgs.) (2013) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA. PP. 15-24.
- CAPELLA, Ana (2006) “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”, *BIB*, nº 61, pp. 25-52..
- CECCHINI, Simone; Claudia Robles e Luis H. Vargas (2012) *La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. IPC-IG Research Brief no. 26.
- CEDEPLAR (2007) *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família*. Disponível em: www.ipc-undp.org [18/08/2011].
- CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CPPUC) (2012) *Ingreso Ético Familiar : reflexiones en torno de la nueva política social para población en situación de extrema pobreza*. Apuntes Legislativos nº 14, Observatorio de Iniciativas Legislativas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- CHEVALIER, Sophie (2010) “Les ‘Black Diamonds’ existent-ils ? Médias, consommation et classe moyenne noire en Afrique du Sud”, *Presses de Sciences Po – Sociologies Pratiques*, 2010/1, nº 20, pp. 75-86.
- COÊLHO, Denilson B. (2012) “Brazil_ Basic Income – a new model of innovation diffusion”, in MURRAY, Matthew C. e Carole Patman (2012) *Basic Income Worldwide. Horizons of Reform*. England: Palgrave Macmillan, pp. 59-80.
- _____ (2008) *A difusão do Programa Bolsa Escola: competição política e inovação no setor social*. Trabalho apresentado no 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG-Brasil.
- COHEN, Michael D.; James G. March e Johan P. Olsen (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- COLIN, Denise; Juliana Pereira e Valéria Gonelli (2013) “Trajetória da construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação

- do modelo brasileiro de proteção social” em CAMPELLO e NERI (orgs.) (2013) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA. PP. 47-64.
- CONEVAL (N/D) <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx> [01/04/2018].
- CONGRESO DE CHILE (N/D) <https://www.camara.cl/preguntas.aspx> [09/06/2017].
- COOK, Sarah (2013) “Reforming social protection from the poverty trap. New programmes and historical lessons” em BENDER, KALTENBORN e PFLEIDERER [ed.] (2013) *Social protection in developing countries. Reforming systems*. London: Routledge. Pp. 13-23.
- COSTA LEITE, Iara, Bianca Suyama e Melissa Pomeroy (2013) Africa-Brazil co-operation in social protection. WIDER Working Paper no. 2013/022.
- COTO, Raphael (2015) Renda Básica de Cidadania – os desafios da implementação do programa no município de Santo Antonio do Pinhal/SP. Relatório PIBIC, FGV/SP. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/publicacoes/PIBIS/2015?keys=&il_address_me=&destination=publicacoes/PIBIC/2015&page=1 [23/02/2017].
- COTTA, Tereza (2009) *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.
- CRAVINHO, João Gomes (2006) *Visões do mundo. As relações internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: ICS, 2ª edição.
- CRESPO; Antonio e Elaine Gurovitz (2002) “A pobreza como um fenômeno multidimensional”, *RAE-eletrônica*, Vol.1, nº2.
- CROSS, M. (2012) “Rethinking epistemic communities 20 years later”, *Review of International Studies*. PP 1-24.
- DARBON, Dominique e Comi Toulabor (2011) *Quelle(s) classe(s) moyenne(s) en Afrique ? Une revue de la littérature*. AFD, Département de la Recherche – 118. Disponível em: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/118-document-travail.pdf> [27/04/2013].
- DEVEREUX, Stephen; Douglas Webb e Sudhanshu Handa (2011) “Social protection for Africa’s children” in HANDA, Sudhanshu; Stephen Devereux e Douglas Webb (2011) *Social protection for Africa’s children*. Great Britain: Routledge, pp. 3-14.
- DOLOWITZ, David (2017) “Transfer and learning. One coin two elements”, *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, vol. 36.01, pp. 35-56.
- DOLOWITZ, David P. e David Marsh (2000) “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 13, no. 1, pp. 5-24.
- DRAIBE, Sonia e Marta Arretche (1995) Involving civil society: Brazil”, em Raczynski, Dagmar (ed.) (1995) *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washington, D.C.: BID / CIEPLAN. Pp. 87-148.
- DUFLO, Esther (2003) *Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa*. Washington, DC: World Bank.
- DULCI, Otavio (2008) Transferências de renda e combate à pobreza: o Programa Bolsa Família no Brasil. Artigo apresentado no Colóquio Internacional (Des)envolvimentos contra a pobreza: mediações teóricas, técnicas e políticas, Montes Claros – MG, Brasil.
- ELKINS, Zachary e Beth Simmons (2005) “On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework”, *Annals AAPSS*, 598, pp. 33-51.

- ELLIS, Frank; Stephen Devereux e Philip White (2009) *Social protection in Africa*. USA: Edward Elgar.
- EMOL (2007) *Monseñor Goic: sueldo mínimo debería convertirse en sueldo ético*. Disponível em: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/08/03/264674/monsenor-goic-sueldo-minimo-deberia-convertirse-en-sueldo-etico.html> [consultado a 20/05/2018].
- FAKUDA-PARR, Sakiko e David Hulme (2009) “International norm dynamics and ‘the End of Poverty’: understanding the Millennium Development Goals (MDGs)”, BWPI Working Paper 96. Disponível em:
http://www.bwpi.manchester.ac.uk/medialibrary/publications/working_papers/bwpi-wp-9609.pdf [05/09/2015].
- FARAH, Marta (2008) “Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local”, *O&S*, vol. 15, n. 45, pp. 107-126.
- _____ (2006) “Dissemination of Innovations: Learning from sub-national awards programmes in Brazil”, em ALBERTI, A. e Guido Bertucci. (Org.). *Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works*. New York: United Nations, v. 1, p. 75-84.
- FARIA, Carlos A. P. (2012) “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”, *Interseções [Rio de Janeiro]*, vol. 14, nº 12, pp. 335-371.
- _____ (2003) “Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”, *RBCS*, vol. 18, nº 51, pp. 21-29.
- FDSKenya (2011) *Equity Bank and the Hunger Safety Net Programme (HSNP) in Kenya*. Disponível em: <http://www.microfinancegateway.org/library/equity-bank-and-hunger-safety-net-programme-hsnp-kenya> [23/03/2014].
- FENWICK, Tracy B. (2009) “Avoiding Governors: The Success of Bolsa Familia”, *Latin American Research Review*, vol. 44, no. 1, pp. 102-131.
- FERGUSON, James (2015) *Give man a fish: reflections on the new politics of redistribution*. USA: Duke University Press.
- FERNÁNDEZ, María Ignácia e Mariana Calcagni (2015) *Pobreza y protección social. La voz de las beneficiarias del Ingreso Ético Familiar*. Santiago de Chile: Catalonia.
- FERREIRA, Francisco e David Robalino (2010) *Social protection in Latin America: achievements and limitations*. Policy Research Working Paper 5305, World Bank.
- FISZBEIN, Ariel e Norbert Schady (2009) *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: the World Bank.
- FOLI, Rosina; Daniel Béland e Tracy B. Fenwick (2017) “How instrument constituencies shape policy transfer: a case study from Ghana”, *Policy and Society*. Disponível em: <http://dx.doi.org.10-1080/14494035.2017.1377987> [06/11/2017].
- FOLI, Rosina e Daniel Béland (2014) “International Organizations and Ideas About Poverty in Sub-Saharan Africa”, *Poverty & Public Policy*, 6 (1), pp. 3-23.
- FONSECA, Ana (2001) *Família e Política de Renda Mínima*. Brasil: Cortez Editora.
- FORGET, Evelyn (2013) “New questions, new data, old intervention. The health effects of a guaranteed annual income”, *Preventive Medicine*, 57 (2013), pp. 925-928
- FORGET, Evelyn; Alexander D. Peden e Stephen Strobel (2013) “Cash transfers, basic income and community building”, *Social Inclusion*, vol. 1, issue 2, pp. 84-91.
- FRANZONI, Juliana Martínez e Koen Voorend (2011) “Actors and ideas behind CCTS in Chile, Costa Rica and El Salvador”, *Global Social Policy*, 11 (2-3), pp. 279-298.

- GALASSO, Emanuela (2006) *"With their effort and one opportunity": alleviating extreme poverty in Chile*. Development Research Group, World Bank.
- GALVÃO, Bruno A. (2012) *The good intention and the hard truth of Basic Income in Brazil. The reason why Bolsa Família should not be considered as a basic income program*. Artigo apresentado na 14ª Conferência do BIEN, Munique, Alemanha, 2012. Disponível em: <http://basicincome.org/research/> [22/03/2017].
- GARAY, Candelaria (2010) *Including the outsiders: social policy expansion in Latin America*. Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora à Universidade da Califórnia em Berkeley, EUA.
- GARCIA, Marito e Charity Moore (2012) *The cash dividend. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: World Bank.
- GILARDI, Fabrizio (2010) "Who learns from what in policy diffusion processes?", *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 3, pp. 650-666.
- GRAHAM, Carol (1994) *Safety nets, politics, and the poor. Transitions to market economies*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- GRANVIK, Mia (2015) Policy Diffusion, domestic policy and social protection in Lesotho, 1998-2012. CSSR Working Paper nº 357, UCT.
- GRISA, Cátia (2012) *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: entre a produção e a institucionalização das ideias*. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (N/D) *Família Paulista. Diminuindo a pobreza, promovendo o ser humano*. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/905.pdf> [01/06/2018].
- HAARMAAN, Claudia e Dirk Haarmaan (2012) "Namibia: seeing the Sun Rise – the realities and hopes of the Basic Income Grant Pilot Project" in MURRAY, Matthew C. e Carole Patman (2012) *Basic Income Worldwide. Horizons of Reform*. England: Palgrave Macmillan, pp. 33-58.
- HAARMAAN, Dirk (1998) *From State Maintenance Grants to a new child support system: Building a policy for poverty alleviation with special reference to the financial, social, and developmental impacts*. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela University of the Western Cape, Cidade do Cabo, África do Sul.
- HAAS, Peter M. (1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, pp- 1–35.
- HAAS, Peter M. e Ernst B. Haas (1995) "Learning to learn: improving international governance", *Global Governance*, vol. 1, nº 2, pp. 255-284.
- HALL, Peter (1993) "Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, pp. 275-296.
- HALL, Peter e Rosemary Taylor (2003) "As três versões do neoinstitucionalismo", *Lua Nova*, nº 58, pp. 193-224.
- HANLON, Joseph; Armando Barrientos e David Hulme (2010) *Just give money to the poor. The development revolution from the Global South*. UK: Kumarian Press.
- HARDY, Clarisa (2012) *Proyecto de Ingreso Ético Familias: Se requería de una nueva lei?* Informe 955 – Asuntos Públicos, Santiago de Chile. Disponível em: <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2012/04/955.pdf> [01/07/2017].

- HEIMO, Lauri (2014) *The Idea of Conditional Cash Transfers*. Dissertação apresentada no âmbito do Mestrado em Social Policy à Universidade de Tampere.
- HENOCH, Paulina e Rodrigo Troncoso (2013) “Transferencias condicionadas en Chile: una evaluación al Programa Ingreso Ético Familiar” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP 197-218.
- HERNANDO, Andrés (2013) “Desafíos del diseño del Ingreso Ético Familiar” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP. 175-194.
- HERWEG, Nicole (2013) *Clarifying the concept of policy communities in the multiple streams approach*. Artigo apresentado no workshop “Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints” no âmbito do ECPR Joint Session of Workshops, Mainz, 2013.
- HOWLETT, Michael; M. Ramesh e Anthony Pearl (2013) *Política Pública. Seus ciclos e Subsistemas*. São Paulo: Elsevier, 3ª edição.
- HOWLETT, Michael; M. Ramesh e Kidjik Saguin (2018) “Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas”, *Revista de Administração Pública*, 52(2), pp. 264-284.
- HUNEEUS, Cristóbal e Andrea Repetto (2013) “Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP. 219-251.
- IPC-IG (N/D A) *Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social*. Disponível em:
www.ipc-undp.org/ipc/Page-Africa-Brazil2.do?id=21 [13/05/2014].
- ____ (N/D B) *Brazil-Ghana Pilot Cooperation Programme*. Disponível em:
<http://south-south.ipc-undp.org/about-us/item/174-brazil-ghana-pilot-cooperation-programme> [13/05/2014].
- JACCOUD, Luciana; Renata, Bichir e Ana Cleusa Mesquita (2017) “O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas”, *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 2, pp. 37-53.
- JACOBSEN, John K. (1995) “Much ado about ideas: the cognitive factor in economic policy”, *World Politics*, vol. 47, issue 2, pp. 283-310.
- JORDAN, Rodrigo (2013) “El Ingreso Ético Familiar desde una perspectiva cualitativa: escuchando la voz de los afectados” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP 105-114.
- KARCH Andrew (2007) “Emerging issues and future directions in state policy diffusion research”, *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 7, nº 1, pp- 54-80.
- KAST, Felipe (2013) “Las claves del Ingreso Ético Familiar” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Chile. PP. 19-29.
- KELLY, Gabrielle (2016) “We want another doctor!” *Citizen agency and contested notions of disability in social assistance applications in South Africa*. CSSR Working Paper No. 383, University of Cape Town.
- KINGDON, J. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- KRUGER, Johannes Jacob (1992) *State provision of social security: some theoretical, comparative and historical perspectives with reference to South Africa*. Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de *Master of Commerce in Economics at the University of Stellenbosch*, África do Sul.
- LARRAÑAGA, Osvaldo (2010) “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica” em LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (ed.) (2010) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Chile: Uqbar Editores, pp.13-42.

- LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (2010) “Chile Solidario y el Combate a la Pobreza” em LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (ed.) (2010) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Chile: Uqbar Editores, pp.43-76.
- LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. (2007) “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instruments”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, no. 1, pp. 1-21.
- LARRAÍN, Luis (2013) “Ingreso Ético Familiar: una Buena política social que puede mejorarse” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP. 253-269.
- LAVÍN, Joaquín (2013) “Prólogo” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP. 7-12.
- LAVINAS, Lena (2013) “21st century welfare”, *New Left Review*, 84, pp. 5-40.
- LEITE, Cristiane K. e Úrsula D. Peres (2013) “Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano”. *Revista do Serviço Público*, 64 (3), pp. 351-376.
- LEITE, Cristiane, Úrsula D. Peres e Laila Bellix (2013) “Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México” em LUKIC, Melina e Carla Tomazini (2013) *As ideias também importam – abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Brasil: Ed. Juruá. Pp. 145-167.
- LEITE, Cristiane, Osmany Porto de Oliveira e Júlia Mafra (2016) *Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do Programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial*. Artigo apresentado no 40º Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu – Minas Gerais, Brasil, 2016.
- LEITE, C. K. S., M. F. Cruz e L. Rosin (2018) “Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia”, *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 52, p. 244-263.
- LEÓN, Arturo (1994) *Urban Poverty in Chile. Its extent and diversity*. University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute, Democracy and Social Policy Series, Working Paper #8.
- LEVY, Santiago (2006) *Progress against poverty. Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- LISTER, Ruth (1998) *Poverty. Key concepts*. UK: Polity Press.
- LINDERT, Kathy et al. (2007) *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context*. SP Discussion Paper no. 0709, World Bank.
- LÖBLOVÁ, Olga (2017) “When epistemic communities fail: exploring the mechanism of policy influence”, *Policy Studies Journal*. DOI: 10.1111/psj.12213
- LUKIC, Melina e Carla Tomazini [coord.] (2013) *As ideias também importam. Abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Brasil: Ed. Juruá.
- LUND, Francie (2008) *Changing social policy. The Child Support Grant in South Africa*. HSRC Press.
- MALDONADO VALERA, Carlos (2015) “Building compacts for social protection”, em CECCHINI, Simone et al. (eds.) (2015) *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*, ECLAC Books, nº 136, (LC/G. 2644-P), Santiago, pp. 335-372.
- MARSH, David e J.C. Sharman (2010) “Policy diffusion and policy transfer” in EVANS, Mard (ed.) (2010) *New directions in the study of policy transfers*. UK: ED. Routledge, pp. 32-51.
- MAURIEL, Ana Paula (2009) “Relações Internacionais, política social e combate à pobreza”, *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, vol. 6, nº 23, pp. 43-67.

MCCORD, Anna (2009) Cash transfers and political economy in sub-Saharan Africa. Project Briefing nº 31, ODI. Disponível em:

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4612.pdf> [16/06/2016].

MCNEILL, Desmond (2011) “The global politics of poverty reduction and social policy”, *Global Social Policy*, 11 (2-3), pp. 149-151.

MDSA (N/D) *Bolsa Família. Como funciona*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e-como-funciona> [11/04/2018].

MDS (2007) “Técnicos brasileiros levam à Gana experiência em transferência de renda” disponível em:

www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2007/agosto/ministerio-do-desenvolvimento-social-integra-missao-de-cooperacao-em-gana [13/05/2014].

____ (N/D) *Relatório de Informações Sociais Bolsa Família e Cadastro Único do MDS* <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#> [consultado a 31/03/2018].

____ (N/D A) *Benefício de Prestação Continuada*. Disponível em: <https://mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/BPC> [05/05/2013].

____ (N/D B) *PETI*. Disponível em: <https://mds.gov.br/assistenciasocial/peti> [05/05/2013].

MDS – Criança Feliz (N/D) *Criança Feliz* <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/o-que-e> [consultado a 02/05/

MEHROTRA, Santosh (2010) “Aprendendo com os contrastes: proteção social na Ásia e na América Latina em tempos de crise econômica”, em COELHO, M. *et al.* [org.] (2010) *Políticas sociais para o desenvolvimento. Superar a pobreza e promover a inclusão*. Brasília: MDS, pp. 215-230.

MEHTA, Jal (2011) “The varied roles of ideas in politics: from ‘whether’ to ‘how’ em BÉLAND, Daniel e Robert H. Cox – eds. (2011) *Ideas and Politics in Social Science Research*. USA: Oxford University Press. Pp. 23-46.

MELO, Marcus Andre (2004) “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, pp. 169-205.

MÉXICO (1998) *Progres. Programa de Educaciónm Salud y Alimentación*.

MIORELLI, Romina (2017) « Variations of consolidation : cash transfer programme reforms in Chile and Ecuador », *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'Études du Développement*, DOI 10.1080/02255189.2017.1336430

MKANDAWIRE, Thandika (2005) Targeting and universalism in poverty reduction. UNRISD – Social Policy and Development – Paper no. 23. Disponível em : [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA/\\$file/mkandatarget.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA/$file/mkandatarget.pdf) [30.05.2014].

MOLYNEUX, Maxine (2006) « Mothers at the service of the new poverty agenda : Progres/Oportunidades, Mexico's conditional transfer program », *Social Policy and Administration*, vol. 40, nº 4, pp- 425-449.

MONTEIRO, Iraneth (2011) *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

MULLER, Pierre (2011) *Les politiques publiques*. Paris: PUF, collection “Que sais-je ?”, 9ª edição. Capítulo 3: “Expliquer le changement: l'analyse cognitive des politiques publiques”, pp-. 53-86.

NATTRASS, Nicoli (2012) *The AIDS conspiracy. Science fights back*. NY : Columbia University Press. Cap 5 : «Science, conspiracy theory, nad the South African AIDS tragedy », pp. 77-103.

____ (2004) *The moral economy of AIDS in South Africa*. UK : Cambridge University Press.

NDOKA, Carrie (2013) Hunger Safety Net Programme. Past, Present and Future (2008-2017). Disponível em:

<http://www.hsnp.or.ke/images/downloads/hsnp%20past%20present%20and%20future.pdf>
[26/05/2013].

NIÑO-ZARAZÚA, Miguel *et al.* (2012) “Social protection in Sub-Saharan African: getting the politics right”, *World Development*, vol. 40, pp. 163-176.

NOYOO, Ndangwa (2015) *Public-policy in the Mbeki era*. South Africa: Kwarts Publishers.

O'BRIEN, Phil e Jackie Roddick (1983) *Chile: the Pinochet decade*. UK: Latin America Bureau.

OBSERVATORIO SOCIAL (N/D) *Base de datos*. Disponível em:

<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>
[01/04/2018].

OLIVEIRA, Maria Clara (2013) *Les programmes de transferts monétaires en Afrique Subsaharienne*. Dissertação, sob orientação de Vincent Bonnet, apresentada no âmbito do mestrado em Politique et Développement em Afrique et dans les Pays du Sud em Sciences Po Bordeaux.

OSORIO, Cecilia (2015) “Mecanismos de difusión de los programas de transferencia condicionada en América Latina. El caso chileno”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, nº 53, Quito, pp. 31-48.

_____ (2014) *La difusión de Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990-2010*. Tese de Doutoramento apresentada ao Departamento de Ciencias Políticas y Sociales da Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

OSORIO, Cecilia e Maria Clara Oliveira (no prelo) *Transferencia en el proceso de difusión de los PTC. Discusión teórica con una mirada a casos de América Latina*.

OSORIO, Cecilia; Maria Clara Oliveira e José Miguel Vergara (2018) *International development cooperation as one of the triggers for the process of public policy transfer*. Artigo apresentado no International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation, São Paulo.

PAIVA, Luís Henrique (2012) The Bolsa Família Programme and Basic Income. Artigo apresentado na 14ª Conferência do BIEN, Munique, Alemanha, 2012. Disponível em: <http://basicincome.org/research/>
[21/03/2017].

PAIVA, Luís; Tiago Falcão e Leticia Bartholo (2013) “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca pela superação da extrema pobreza” em CAMPOLLO e NERI (orgs.) (2013) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA. PP. 25-46.

PALMA, Julieta e Raúl Urzúa (2005) *Anti-poverty Policies and Citizenry: the “Chile Solidario” Experience*. MOST-2 Policy Papers 12, UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240e.pdf> [30/08/2015].

PATEL, Leila e Tessa Hochfeld (2012) “Developmental social work in South Africa: translating policy into practice”, *International Social Work*, 56(5), 690-704.

PATEMAN, Carole e Matthew C. Murray (2012) “Introduction” in MURRAY, Matthew C. e Carole Patman (2012) *Basic Income Worldwide. Horizons of Reform*. England: Palgrave Macmillan, pp. 1-8.

PAULICS, Veronika (2003) *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997)*. Dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública e Governo, São Paulo.

- PAUW, Kalie e Liberty Mncube (2007) *Expanding the social security net in South Africa: opportunities, challenges and constraints*. Development Policy Research Unit – University of Cape Town, Working Paper 07/127.
- PECK, J. (2011) “Geographies of policy: from transfer-diffusion to mobility-mutation”, *Progress in Human Geography* 35(6), pp. 773-797.
- PECK, Jamie e Nik Theodore (2015) *Fast Policy. Experimental statecraft and the thresholds of neoliberalism*. USA: University of Minnesota Press.
- PELLISSERY, Sony e Armando Barrientos (2013) “Expansion of social assistance: does politics matter?”, *Economic and Political Weekly*, vol. XLVIII, no. 19, pp. 47-54.
- PEÑA, Paola (2014) *The politics of the diffusion of conditional cash transfer in Latin America*, BWPI Working Paper 201.
- PIETZSCH, Silke (2011) *Unconditional cash transfers: giving choice to people in need*. Disponível em: <http://odihpn.org/magazine/unconditional-cash-transfers-giving-choice> [20/05/2018].
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (2013) *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany e Carlos A. P. Faria (2017) “Policy transfer, diffusion and circulation. Research traditions and the state of the discipline in Brazil”, *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, vol. 36.01, pp. 13-32.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany e Leslie A. Pal (2018) “New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations”, *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 52, p. 199-220.
- RACZYNSKI, Dagmar (1995) “Strategies to combat poverty in Latin America”, em Raczynski, Dagmar (ed.) (1995) *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washington, D.C.: BID / CIEPLAN. Pp. 1-32.
- _____. (1994) *Social policies in Chile. Origin, transformation, and perspectives*. University of Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies, Democracy and Social Policies Series, Working Paper #4.
- RAZMILIC, Slaven (2013) “Caracterizando la extrema pobreza en Chile” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. pp. 31-70.
- REGO, Walquiria G. Domingues Leão; PINZANI, Alessandro (2013). *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. Editora Unesp.
- REPETTO e DAL MASETTO (2012) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. Santiago. CEPAL.
- ROBLES, Claudia (2012) *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Chile*. Santiago. CEPAL.
- ROBLES, Claudia e V. Mirosevic (2013) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. Santiago: CEPAL.
- ROSE, Richard (1991) “What is lesson-drawing?”, *Journal of Public Policy*, 11(01), pp. 3 – 30.
- SABATIER, P. e H. Jenkins-Smith (1993) “The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners”, em SABATIER, P. e H. Jenkins-Smith [eds] (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 211–35.

- SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. (2007) “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications” em SABATIER, P. A. (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2ª edição, pp. 189-220.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1979) *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos.
- SASSA (N/D) <http://www.sassa.gov.za/index.php/social-grants/social-relief-of-distress> [11/10/2016].
- SÁTYRO, Natália e Elenora Cunha (2014) “The path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the significance of institutions and ideas”, *BPSR*, 8(1), pp. 80-108.
- SCHLEMMER; Lawrence (2005) “Lost in transformation? South Africa’s emerging African middle class”, *CDE Focus*, nº 8.
- SEEKINGS, Jeremy (2015) *State capacity and the construction of pro-poor welfare states in the ‘developing’ world*. CSSR Working Paper nº 359, Legislating and Implementing Welfare Policy Reforms. África do Sul: CSSR/UCT.
- _____. (2007A) “Workers and the beginnings of the Welfare State-Building in Argentina and South Africa”, *African Studies*, 66, 2-3, pp. 253-272.
- _____. (2007B) *Who holds power in post-Apartheid South Africa?* CSSR Working paper nº 195, University of Cape Town.
- _____. (2006A) *Not a single white person should be allowed to go under: swartgevaar and the origins of south Africa’s welfare state, 1924-1929*. CSSR Working paper nº 154, University of Cape Town.
- _____. (2006B) *The Carnegie Commission and the backlash against welfare state-building in South Africa, 1931-1937*. CSSR Working paper nº 159, University of Cape Town.
- SEEKINGS, Jeremy e Heidi Matisonn (2012) “South Africa: the continuing politics of Basic Income” in MURRAY, Matthew C. e Carole Patman (2012) *Basic Income Worldwide. Horizons of Reform*. England: Palgrave Macmillan, pp. 128-150.
- SEN, Amartya (2010) *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso.
- SILVA, Maria Ozanira *et al.* (2004) “Os programas de transferência de renda: um balanço crítico da experiência brasileira”, *Anais do IX ENPESS*.
- SILVA, Patrício (2004) “Doing politics in a depoliticised society: social change and political deactivation in Chile”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, nº 1, pp. 63-78.
- SILVA, Michelle (2010) *Conditional cash transfers and education: united in theory, divorced in policy*. Tese apresentada ao Executive Committee of the Graduate School of Arts and Sciences of Columbia University, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor
- SIMONS, Arno e Jan-Peter Voß (2018) “The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance”, *Policy and Society*, 37:1, 14-35, DOI: 10.1080/14494035.2017.1375248
- SOARES, Sergei e Natália Sátyro (2009) *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para discussão nº 1424, IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980 [07/05/2013].
- SOLIMANO, Andrés (2011) *Un programa de dividendo ciudadano del cobre: hacia un ingreso universal para los chilenos*. Disponível em: www.andressolimano.com/andressolimano/wpcontent/uploads/2012/06/un-programa-de-dividendo-ciudadano-del-cobre-hacia-un-ingreso-universal-para-los-chilenos.pdf [22/03/2017].

STACHOWSKI, Alessandra (2011) *Conditional Cash Transfer Programs the emergence and diffusion of pro-poor social policy in Latin America*. Tese submetida à Wesleyan University como requisito parcial para a obtenção do *Bachelor of Arts in Latin American Studies*, Middleton, Conecticut, EUA.

STANDING, Guy (2016) *The corruption of capitalism: why rentiers thrive and work does not pay*. UK: Biteback Publishing.

_____ (2011) “Behavioural conditionality: why the nudges must be stopped – an opinion piece”, *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, no. 1, pp- 27-38-

STONE, Diane (2012) “Transfer and translation policy”, *Policy Studies*, 33:6, pp. 483-499.

_____ (2004) “Transfer agents and global networks in the «transnationalization» of policy”, *Journal of European Public Policy*, 11:3, pp. 545-566.

_____ (2000) *Learning lessons, policy transfer, and the International Diffusion of Policy Ideas*. Disponível em: http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP_Stone_wp6901.pdf [01/05/2012].

_____ (1999) “Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines”, *Politics*, 19(1), pp- 51-59.

SUGIYAMA, Natasha B. (2011) “The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas”, *Global Social Policy*, 11: 2-3, pp. 250-278.

_____ (2008a) “Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil”, *Comparative Political Studies*, 41:2, pp. 193-216.

_____ (2008b) “Ideology and networks. The politics of social policy diffusion in Brazil”, *LARR*, vol. 43, no. 3, pp. 82-108.

SUPLICY, Eduardo M (2012) *How and when will the Brazilian Law that institutes a Citizen's Basic Income really be fully implemented?* Artigo apresentado no Congresso do BIEN de 2012, Munique.

_____ (2009) *Renta Básica de Ciudadanía: la respuesta dada por el viento*. Brasília: Senado Federal, 3ª edição.

SUREL, Yves (1998) “Idées, interest, institutions dans l’analyse des politiques publiques”, *Pouvoirs*, 87, pp. 161-178.

TANNENWALD, Nina (2005) “Ideas and Explanation: advancing the Theoretical Agenda”, *Journal of Cold War Studies*, 7(2), pp. 13-42.

TOMAZINI, Carla (2013) “Disputas em torno das políticas de transferências de renda no Brasil e no México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma «capital humano»” em LUKIK, Melina R. e Carla Tomazini (2013) *As idéias também importam – abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Brasil: Ed. Juruá. Pp.115-143.

_____ (2010) “As coalizões de causa em torno das políticas de transferência condicionadas: olhar cruzado Brasil-México”, *Carta Internacional*, v. 5, pp. 37-55.

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

TONDA, Susana (2013) “La nueva cara de la pobreza: exclusión, incertindumbre y vulnerabilidad” em FANTUZZI, Jorge (2013) *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Libertad y Desarrollo: Santiago. PP 93-104.

TRUE, James; Bryan Jones e Frank Baumgartner (2007) “Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in policymaking”, em SABATIER, P. A. (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2ª edição, pp. 155-187.

- UNICEF (2010) *South Africa's Child Support Grant. Summary findings from an integrated qualitative-quantitative evaluation*.
- VAITSMAN; Jeni; Gabriela Andrade e Luís Farias (2009) "Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988", *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(3), pp. 731-741.
- VAN DER BERG, Servaas (2002) *Issues in South African Social Security*. Stellenbosch Economic Working Papers: 1/2002, University of Stellenbosch, Stellenbosch.
- VAN DER BERG, Servaas e Caryn Bredenkamp (2002) *Devising social security interventions for maximum poverty impact*. CSSR Working Paper nº 13, University of Cape Town.
- VARGAS FAULBAUM, Luis H. (2014) *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Família en el Brasil*. Políticas sociales series, nº 209 (LC/L. 3884), Santiago, Chile, ECLAC.
- VARGAS, Luis Hernán e Francisco Socías (2016) "El Subsistema Seguridades Y Oportunidades Del Ingreso Ético Familiar De Chile Desde Un Enfoque De Derechos: Análisis De Su Trayectoria Y De Sus Desafíos Futuros", *OPERA*, No.18.
- VERAS SOARES, Fábio (2012) *Oportunidades and Bolsa Família; a comparative perspective on their evaluation*. IPC-IG One Paper nº 177.
- _____ (2011) "Brazil's Bolsa Família: a review", *Economic and Political Weekly*, vol. XLVI, pp. 55-60.
- VOß, Jan-Peter e Arno Simons (2014) "Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading", *Journal of Environmental Politics*, vol. 23, Issue 5, pp. 735-754.
- WALKER, Jack L. (1969) "The diffusion of innovations among the American States", *American Political Science Review*, vol. 63, no. 6, pp. 880-899.
- WEYLAND, Kurt (2005) "Theories of policy diffusion", *World Politics*, 57, pp. 262-295.
- WFP (2012) *Productive Safety Net Programme*. Disponível em:
<https://www.wfp.org/sites/default/files/PSNP%20Factsheet.pdf> [04/05/2018].
- WORLD BANK(2018) *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank.
- YANES, Pablo (2008) *News from the South: perspectives on a Basic Income in Mexico and Latin America*. Artigo apresentado na 12ª Conferência do BIEN, Dublin, Irlanda, 2008. Disponível em:
<http://basicincome.org/research/> [21/03/2017].
- ZUCCO, Cesar (2008). *The president's 'new' constituency: Lula and the pragmatic vote in Brazil's 2006 presidential elections*. *Journal of Latin American Studies*, v. 40, n. 1, p. 29-49.

ANEXO 01: LISTA DE ENTREVISTADAS/OS

A lista encontra-se em ordem cronológica.

NOME	CARGO	IDIOMA	DATA	LOCAL
Entrevista 1	Representante Agência de cooperação internacional	Inglês	14/10/2015	Brasília, Brasil
Entrevista 2	Burocrata Brasil	Português	14/10/2015	Brasília, Brasil
Entrevista 3	Académico	Português	14/10/2015	Brasília, Brasil
Entrevista 4	Académico	Português	04/01/2016	Coimbra, Portugal
Entrevista 5	Burocrata e Académico	Inglês	29/03/2016	Joanesburgo, África do Sul
Entrevista 6	Burocrata e Académico	Inglês	30/03/2016	Joanesburgo, África do Sul
Entrevista 7	Académico	Inglês	30/03/2016	Joanesburgo, África do Sul
Entrevista 8	Burocrata	Português	30/03/2016	Skype
Entrevista 9	Burocrata	Inglês	01/04/2016	Joanesburgo, África do Sul
Entrevistas 10 e 11	Burocrata e Burocrata	Inglês	04/04/2016	Pretoria, África do Sul
Entrevista 12	Burocrata	Inglês	05/04/2016	Pretoria, África do Sul
Entrevista 13	Académico	Inglês	06/04/2016	Pretoria, África do Sul
Entrevista 14	Burocrata	Inglês	07/04/2016	Pretoria, África do Sul
Entrevista 15	Académico Consultor	Inglês	13/04/2016	Cidade do Cabo, África do Sul
Entrevista 16	Burocrata Académico	Inglês	15/04/2016	Cidade do Cabo, África do Sul

Entrevista 17	Académico	Inglês	19/04/2016	Cidade do Cabo, África do Sul
Entrevista 18	Académico	Inglês	21/04/2016	Skype
Entrevista 19	Académico	Inglês	22/04/2016	Cidade do Cabo, África do Sul
Entrevista 20	Burocrata Académico	Inglês	25/04/2016	Skype
Entrevista 21	Burocrata Académico	Inglês	07/07/2016	Skype
Entrevista 22	Académico	Inglês	19/07/2016	Skype
Entrevista 23	Burocrata Académico	Português	05/09/2016	Campinas, Brasil
Entrevista 24	Académico Consultor	Inglês	04/10/2016	Skype
Entrevista 25	Burocrata Académico	Português	12/10/2016	Skype
Entrevista 26	Burocrata Académico	Espanhol	25/10/2016	Concepción, Chile
Entrevista 27	Representante de organização internacional	Espanhol	26/10/2016	Santiago, Chile
Entrevista 28	Académico Consultor	Espanhol	27/10/2016	Santiago, Chile
Entrevista 29	Representante de OSC	Espanhol	28/10/2016	Santiago, Chile
Entrevista 30	Burocrata	Espanhol	03/11/2016	Santiago, Chile
Entrevista 31	Académico Consultor	Espanhol	03/11/2016	Santiago, Chile
Entrevista 32	Burocrata Representante de OSC	Espanhol	04/11/2016	Santiago, Chile
Entrevista 33	Representante de OSC	Espanhol	07/11/2016	Santiago, Chile
Entrevista 34	Académico	Espanhol	07/11/2016	Santiago, Chile
Entrevista 35	Representante de organização internacional	Espanhol	08/11/2016	Santiago, Chile

Entrevista 36	Académico	Inglês	24/02/2017	Brighton, Inglaterra
Entrevistas 37 e 38	Representante de OSC	Inglês	14/02/2017	Londres, Inglaterra
Entrevista 39	Representante de OSC	Inglês	15/02/2017	Londres, Inglaterra
Entrevista 40	Consultor	Inglês	16/02/2017	Oxford, Inglaterra
Entrevista 41	Consultor	Inglês	16/02/2017	Oxford, Inglaterra
Entrevista 42	Consultor	Inglês	01/03/2017	Brighton, Inglaterra
Entrevista 43	Consultor	Inglês	02/03/2017	Haywards Heaths, Inglaterra
Entrevista 44	Burocrata	Português	04/04/2017	Skype
Entrevista 45	Burocrata Académico	Espanhol	24/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 46	Consultor	Espanhol	24/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 47	Representante de OSC	Espanhol	25/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 48	Burocrata	Espanhol	26/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 49	Académico Consultor	Espanhol	27/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 50	Burocrata	Espanhol	27/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 51	Burocrata	Espanhol	28/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 52	Representante de organização internacional	Espanhol	28/04/2017	Santiago, Chile
Entrevista 53	Burocrata	Português	12/05/2017	Telefone
Entrevista 54	Burocrata	Português	15/05/2017	Skype
Entrevista 55	Burocrata	Português	15/05/2017	Skype
Entrevista 56	Académico Burocrata	Português	17/05/2017	São Paulo, Brasil
Entrevista 57	Académico	Português	31/05/2017	Rio de Janeiro, Brasil

Entrevista 58	Burocrata	Português	31/05/2017	Rio de Janeiro, Brasil
Entrevista 59	Burocrata	Português	12/07/2017	Skype
Entrevista 60	Académico Consultor	Espanhol	27/07/2017	Montevideu, Uruguai
Entrevista 61	Burocrata	Português	04/10/2017	São Paulo, Brasil