

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PEDRO ALUÍZIO RESENDE LEÃO

The Politics-of-Instrumentality Approach: a condição explicativa dos projetos políticos para o desenvolvimento de instrumentos de transferência de renda na América Latina

São Paulo

2024

PEDRO ALUÍZIO RESENDE LEÃO

The Politics-of-Instrumentality Approach: a condição explicativa dos projetos políticos para o desenvolvimento de instrumentos de transferência de renda na América Latina

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Jonathan Peter Phillips

São Paulo

2024

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

L437t Leão, Pedro Aluizio Resende
The Politics-of-Instrumentality Approach: a condição explicativa dos projetos políticos para o desenvolvimento de instrumentos de transferência de renda na América Latina / Pedro Aluizio Resende Leão; orientador Jonathan Peter Phillips - São Paulo, 2024. 303 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Política Social. 2. Pobreza. 3. Renda Familiar. 4. Governo Representativo. 5. Desenvolvimento Social. I. Phillips, Jonathan Peter, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Pedro Aluízio Resende Leão _____

Data da defesa: 17/01/2024

Nome do Prof. (a) orientador (a): Jonathan Peter Phillips _____

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 16/03/2024



(Assinatura do (a) orientador (a))

LEÃO, Pedro Aluizio Resende. *The Politics-of-Instrumentality Approach: a condição explicativa dos projetos políticos para o desenvolvimento de instrumentos de transferência de renda na América Latina*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Profa. Dra.: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Às minhas avós, Nina e Totota, cuja fé e compromisso com a vida me impulsionam a ser nada menos do que o neto que elas merecem. Que bom que pude lhes dar este presente.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, ao Imaculado Coração de Maria. Na luta para ingressar no mestrado e para terminá-lo, foi ele quem me acompanhou, guiou e acalmou meu coração de carne. Em segundo lugar, ao coração de minha mãe terrena, que nestas mesmas batalhas lutou comigo, acreditou e permitiu que o título de Mestre se tornasse verdade. Minha mãe, Valéria Gimenez, foi, muitas das vezes, o ponto de partida e de chegada dessa empreitada. Ao meu pai, Gilberto Leão, fonte de força, fé e amor, um suporte incansável em minhas buscas. À minha irmã, Ana Clara Leão, fiel confidente, obrigado por crer em mim e por estar para sempre no mesmo barco que eu.

À Giulia Caldas, minha companheira e melhor amiga. Fronteiras intermunicipais e interestaduais não são capazes de barrar seu apoio e nosso amor, que nunca me deixaram sozinho em São Paulo. Às minhas avós, que transbordam carinho e zelo, e que são onde eu descanso não só o corpo. À minha família, minhas tias e meus tios, pelo apoio e ajuda que sempre me deram em toda a caminhada profissional e formativa. Guardo na memória o auxílio de cada um e de cada uma com muito carinho. Neste período do mestrado, a moradia proporcionada por meu tio Josemar Gimenez em São Paulo foi essencial. Agradeço-te especialmente por isso, tio. Às minhas primas e meus primos, pela companhia e ajuda em Minas, em São Paulo e em Buenos Aires.

Ao meu orientador, Jonathan Peter Phillips, que me inspira como profissional, como professor, pesquisador e como indivíduo. Obrigado por tantas orientações, pelas centenas de páginas de leituras e por colocar em ordem as minhas intuições de pesquisa. Muito além do meu costume em escrever em primeira pessoa do plural, este “nós” é verdadeiro na prática e este trabalho não seria possível sem seu auxílio e capacidade reflexiva.

Um agradecimento muito especial aos professores Ana Cláudia Chaves Teixeira, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, e Felipe José Hevia de la Jara, do *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social* por lerem meu texto, criticarem e apontarem caminhos, tanto na qualificação, quanto na defesa final. Agradeço imensamente também à professora Maria Clara Oliveira, da Universidade de Coimbra, pelo apoio na reta final do processo e pelo interesse em meu trabalho; e ao professor Sérgio Simoni Júnior, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Agradeço a todos do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, professores, amigos e funcionários. Agradeço à professora Renata Bichir, que permitiu minha entrada no grupo de estudos do Centro de Estudos da Metrópole, o que muito contribuiu com

meu aprendizado em Ciência Política. Agradeço enormemente à professora Marta Arretche que, em nossa relação, transformou-me enquanto profissional. Muito obrigado, Vasne Santos e Márcia Staaks, brilhantes profissionais da secretaria do DCP/USP.

Agradeço à professora Natália Sátyro, professora do DCP da Universidade Federal de Minas Gerais, que permitiu minha entrada no Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais, o CIAPSoc. Através dela, agradeço a todos os professores e colegas do grupo.

Agradeço a todos que fizeram parte dessa caminhada, desde o começo de 2021. Aos meus amigos de Ritópolis e de Belo Horizonte. Agradeço especialmente às amigadas que fiz em São Paulo e que praticamente viveram essa dissertação comigo, Ester Borges e Victória Braga. Obrigado, amigas, por estarem comigo nos desafios e delícias do mestrado e de nossas dissertações. Obrigado Guilherme Godoy e Thaís Pereira pela amizade! Agradeço ao Thales de Carvalho, Vicente Ferraro e à Larissa Fernandes por estarem próximos, desde o processo seletivo e o começo do mestrado. Um muito obrigado especial à Júlia Assunção, minha *alter*, por me ajudar a entender o mestrado, o mundo e a mim mesmo; e *thank you*, Sirley Lewis, pela dedicação e sucesso em me ajudar a ser um profissional de nível internacional.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES-Brasil) que, pelo financiamento e apoio institucional, possibilitou a realização desta pesquisa.

LEÃO, Pedro Aluizio Resende. *The Politics-of-Instrumentality Approach: a condição explicativa dos projetos políticos para o desenvolvimento de instrumentos de transferência de renda na América Latina*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

RESUMO

Os programas de transferência condicionada de renda – *Conditional Cash Transfers* (CCTs) – espalharam-se pela América Latina indistintamente do caráter ideacional dos governos, de forma que governos de direita e de esquerda adotaram essa política como estratégia de desenvolvimento social nos últimos vinte anos. Um dos fatores que ajudou na difusão dessa política no continente foi o caráter relativamente uniforme e claro de suas dimensões, que são os processos e mecanismos em que ela opera. A caracterização de um CCT envolve necessariamente a existência das dimensões de transferência monetária em espécie, a contrapartida (condicionalidade) a ser cumprida pelas famílias beneficiárias, a focalização nos mais pobres, a recertificação da elegibilidade, dentre outras. Por todas essas características, um número notável de autores apontou os CCTs como uma política neoliberal, haja vista o caráter limitado dessa intervenção social, caracterizada por ser não universal e não vinculante a direitos. Essa dissertação parte da perspectiva da abordagem ideacional dos governos latino-americanos para perguntar se seus projetos políticos, sejam eles neoliberal ou não neoliberal, podem ser uma condição causal que explica o desenho dos instrumentos de política dos CCTs. Para isso, parte-se da análise dessa política a partir de dois níveis, o das dimensões e dos instrumentos. Toma-se que, enquanto o nível das dimensões é relativamente homogêneo e responde ao neoliberalismo, o dos instrumentos (como a generosidade dos valores transferidos e os parâmetros de elegibilidade, dentre outros) pode ser variável e corresponder aos projetos políticos governamentais (para além do neoliberalismo). Adota-se a perspectiva da Sociologia da Ação Pública francesa para estudar como a característica de cada instrumento pode ser impactada pelas ideias e referenciais que existem dentro de cada governo. Operamos os referenciais a partir de quatro paradigmas da política latino-americana: os projetos neoliberal, social-desenvolvimentista, democrático-participativo e autoritário-conservador. A hipótese central, que foi parcialmente confirmada por este trabalho, sugere que os CCTs formulados por governos não neoliberais podem portar configurações de instrumentos diferentes das prerrogativas neoliberais, provando que a ideação é importante para a instrumentação. Ainda assim, essa pesquisa identifica também que o poder explicativo do projeto neoliberal, que está posto no cerne dos CCTs, é ainda hegemônico,

independentemente do projeto político do governo. O objeto empírico dessa pesquisa foi a trajetória histórica de três cadeias de CCTs latino-americanos: o *Progres-a-Oportunidades-Prospera* (1997-2019) no México, o *Chile Solidario-Ingreso Ético Familiar* (2002-2021) no Chile e o Bolsa Família-Programa Auxílio Brasil (2004-2022) no Brasil. Para avaliá-los, foram analisados 142 instrumentos regulatórios (leis, decretos, portarias, regras de operação, dentre outros). A condição causal desta dissertação (os projetos políticos) foi avaliada através (i) da análise quantitativa dos programas de governo e (ii) de *surveys* aplicados a especialistas sobre os projetos políticos dos 15 governos brasileiros, chilenos e mexicanos em questão.

Palavras-chave: *Conditional Cash Transfers*. Projetos Políticos. Instrumentos. Ideias. Neoliberalismo. Desenho Institucional.

LEÃO, Pedro Aluizio Resende. **The Politics-of-Instrumentality Approach: political projects as the causal condition for the development of conditional cash transfer instruments in Latin America**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

ABSTRACT

Conditional Cash Transfer programmes (CCTs) have spread throughout Latin America regardless of the ideational approach of governments, leading both right-wing and left-wing governments to adopt this policy as a strategy for social development over the last twenty years. One of the factors that contributed to the dissemination of this policy on the continent was the relatively uniform and clear nature of its dimensions, encompassing the processes and mechanisms through which it operates. The characterisation of a CCT necessarily involves the existence of dimensions such as monetary transfers, conditionalities, targeting the poorest, and recertification of eligibility criteria, among others. Due to all these characteristics, a notable number of authors have pointed to CCT as neoliberal policy, given the limited nature of this social intervention, being a non-universal and non-entitlement programme. This dissertation takes governmental ideational approaches to question if their political projects, whether neoliberal or non-neoliberal, can be a condition for the design of this policy's instruments. Thus, the analysis of this policy is approached from two levels: dimensions and instruments. While the level of dimensions is relatively homogeneous and meets neoliberal principles, the level of instruments, such as generosity of transfer values and eligibility parameters, among others, can vary and may correspond to other forms of government's political projects (beyond neoliberalism). The perspective of the French Sociology of Public Action is adopted to study how the characteristics of each instrument can be affected by the ideas and referentials within governments. The analytical framework is based on four paradigms found in Latin American politics: neoliberalism, social-developmentalism, participative-democracy, and authoritarian-conservative projects. The central hypothesis, partially accepted in this dissertation suggests that CCTs formulated by non-neoliberal governments have instrumental characteristics that are different from neoliberal prerogatives, proving that ideation is important to instrumentalisation. Nevertheless, this research also identifies that the explanatory power of the neoliberal project remains hegemonic regardless of the political project of governments. The object of this research is the historical trajectory of three Latin American CCTs: Progresa-Oportunidades-Prospera (1997-2019) in Mexico, Chile Solidario-Ingreso Ético Familiar (2002-2021) in Chile, and Bolsa Família-Programa Auxílio Brasil (2004-2022) in Brazil. To evaluate them, 142 regulatory instruments (laws,

decrees, ordinances, operation rules, among others) were analysed. The causal condition of this dissertation (political projects) was evaluated through (i) quantitative analysis of governmental manifestos and (ii) surveys applied to experts on the political projects of the 15 Brazilian, Chilean, and Mexican governments under analysis.

Key-words: Conditional Cash Transfers. Political Projects. Policy Instruments. Ideas. Neoliberalism. Institutional Design.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura analítica geral do objeto de pesquisa.....	25
Figura 2 – Linha do tempo dos governos nacionais e os CCTs.....	31
Figura 3 – Intersetorialidade dos CCTs: elementos trabalhados (cinza) e controlados (branco).....	59
Figura 4 – Estrutura geral dos sistemas de proteção social.....	109
Figura 5 – Componentes e etapas do <i>Chile Solidario</i>	129
Figura 6 – Sistema chileno de proteção social no período considerado.....	132
Figura 7 – Evolução do <i>Progres-Oportunidades-Prospera</i> (1997-2018).....	147
Figura 8 – Resultados dos indicadores do <i>Manifesto Project Database</i> por setores de política (diferenças entre os indicadores (a-b) normalizados)	168
Figura 9 – Instrumentos de focalização nos três casos nacionais.....	196

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro síntese das dimensões de instrumentação que caracterizam os CCTs.....	60
Tabela 2 – Quadro resumo dos projetos políticos.....	90
Tabela 3 – Modelo de organização das hipóteses de trabalho.....	94
Tabela 4 – Hipóteses da dimensão 1.....	96
Tabela 5 – Hipóteses da dimensão 2.....	97
Tabela 6 – Hipóteses da dimensão 3.....	99
Tabela 7 – Hipóteses da dimensão 4.....	100
Tabela 8 – Hipóteses da dimensão 5.....	102
Tabela 9 – Hipóteses da dimensão 6.....	104
Tabela 10 – Hipóteses da dimensão 7.....	105
Tabela 11 – Hipóteses da dimensão 8.....	107
Tabela 12 – Tipologias dos Sistemas de Proteção Social, segundo a literatura.....	114
Tabela 13 – Grupos de países segundo o <i>Welfare Gaps</i> da CEPAL.....	119
Tabela 14 – Grupos de países segundo <i>WeSDI</i> de Cruz-Martínez.....	120
Tabela 15 – Distribuição do acesso ao sistema previdenciário mexicano em 2010.....	142
Tabela 16 – Camadas para a identificação da condição explicativa.....	152
Tabela 17 – Codificação dos indicadores do <i>Manifesto Project Database</i> em setores de política, para os casos nacionais.....	157
Tabela 18 – Resultados dos indicadores do <i>Manifesto Project Database</i> por setores de política (diferenças entre os pares opostos de variáveis).....	163
Tabela 19 – Resultados dos indicadores do <i>Manifesto Project Database</i> por setores de política (normalizados)	168
Tabela 20 – Resultados dos indicadores do PREPPS.....	173
Tabela 21 – Análise final da condição causal “Projetos Políticos”, obtida através da covariação entre MP e PREPPS.....	176
Tabela 22 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 1: definição de elegibilidade.....	192
Tabela 23 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 2: focalização.....	201
Tabela 24 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 3: validação do registro.....	208
Tabela 25 – Resultado da mudança na instrumentação do reajuste dos benefícios no caso do Prospera entre 2018 e 2019.....	215
Tabela 26 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 4: reajuste dos benefícios...217	

Tabela 27 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 5: <i>enforcement</i> de condicionalidades.....	224
Tabela 28 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 6: controle social.....	231
Tabela 29 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 7: articulação com outros <i>cash transfers</i>	238
Tabela 30 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 8: “porta de saída”.....	242

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gasto em proteção social (em porcentagem do PIB).....	116
Gráfico 2 – Gasto em proteção social (per capita)	116
Gráfico 3 – Gastos públicos em saúde (em porcentagem do PIB)	117
Gráfico 4 – Grupos de países segundo <i>Social Protection Index</i> de Ocampo e Gómez-Arteaga (2017)	121
Gráfico 5 – Distribuição de saúde a partir do acesso aos regimes de previdência e assistência em 2018, por quintil.....	147
Gráfico 6 – Tipologia dos governos em Projetos Políticos.....	178
Gráfico 7 – Linhas de Pobreza e Extrema Pobreza deflacionadas, per capita e em moeda nacional.	187
Gráfico 8 – Linhas de Pobreza e Extrema Pobreza em termos comparados (PPP).....	188
Gráfico 9 – Reajustes (ganhos e perdas) reais dos benefícios do PBF ao longo da história, com base no ano de 2004.....	213
Gráfico 10 – Valores comparativos da soma dos benefícios UCT em cada caso nacional....	236

LISTA DE SIGLAS

- AF** - *Apoyo Familiar* (Chile)
- AFORES** - *Administradoras de Fondos para el Retiro* (México)
- AFP** - *Administradoras de Fondos de Pensiones* (Chile)
- AGEB** - *Centros de Atención y Registro nas Áreas Geoestadísticas Básicas* (México)
- AL** - América Latina
- APS** - *Aporte Previsional Solidario* (Chile)
- APV** - *Ahorro Previsional Voluntario* (Chile)
- AUGE** - *Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas* (Chile)
- BM** - Banco Mundial
- BPC** - *Benefício de Prestação Continuada*
- CadÚnico** - *Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal* (Brasil)
- CAUSES** - *Catálogo Único de Servicios de Salud* (México)
- CCT** - *Conditional Cash Transfers*
- CEPAL** - *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe*
- CF-88** - *Constituição Federal de 1988* (Brasil)
- CHS** - *Chile Solidario*
- CMAS** - *Conselho Municipal de Assistência Social* (Brasil)
- CONEVAL** - *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (México)
- COPLAMAR** - *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (México)
- CRAS** - *Centros de Referência de Assistência Social* (Brasil)
- CREAS** - *Centros de Referência Especializados de Assistência Social* (Brasil)
- CUIS-ENCASEH** - *Cuestionario Único de Información Socioeconómica* (México)
- EDA** - *Esquema de Apoyos Diferenciados* (México)
- ENCASEH** - *Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares* (México)
- ENCASURB** - *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos* (México)
- ESF** - *Estratégia Saúde da Família* (Brasil)
- FPS** - *Ficha de Protección Social* (Chile)
- GEPM** - *Garantía Estatal de Pensión Mínima* (Chile)
- GES** - *Régimen General de Garantías Explícitas en Salud* (Chile)
- ICS** - *Instâncias de Controle Social* (Brasil)

IEF - *Ingreso Ético Familiar*

IGD-E - Índice de Gestão Descentralizada Estadual (Brasil)

IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal (Brasil)

IMSS - *Instituto Mexicano del Seguro Social*

INPC-Chile - *Índice de Precios al Consumidor* (Chile)

INPC-IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor (Brasil)

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social (Brasil)

IP - Instâncias de Participação Social (Brasil)

ISAPRES - *Instituciones de Salud Previsional* (Chile)

ISSFAM - *Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*

ISSSTE - *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (México)

LPEI - *Línea de Pobreza Extrema por Ingresos* (México)

LPI - *Línea de Pobreza por Ingresos* (México)

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil)

MORENA - *Movimiento Regeneración Nacional*

MP - *Manifesto Project*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAB - Programa Auxílio Brasil

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família (Brasil)

PAL-México - *Programa Apoyo Alimentario* (México)

PAL-Chile - *Programa Apoyo Laboral* (Chile)

PAN - *Partido Acción Nacional*

PAS - *Programa Apoyo Social* (Chile)

PASIS - *Programa de Pensiones Asistenciales* (Chile)

PBF - Programa Bolsa Família

PBS - *Pensión Básica Solidaria* (Chile)

PDC - Partido Democrata Cristão

PEMEX/STPMR - *Contrato Colectivo de Trabajo do Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana*

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

POP - *Progres-a-Oportunidades-Prospera*

PPD - *Partido por la Democracia*

PPP - Paridade Internacional de Poder de Compra

PREPPS - *Political Representation, Executives, and Political Parties Survey*

PRI - *Partido Revolucionario Institucional*

PROGRESA - *Programa de Educación, Salud y Alimentación*

PRONASOL - *Programa Nacional de Solidaridad*

PROSPERA - *Programa de Inclusión Social Prospera*

PS - *Partido Socialista de Chile*

PSL - *Partido Social Liberal*

PT - *Partido dos Trabalhadores*

RHS - *Registro Social de Hogares (Chile)*

RN - *Partido Renovación Nacional*

SAP - *Subsidio de Agua Potable (Chile)*

SENARC - *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Brasil)*

SP - *Seguro Popular (México)*

SPS - *Sistema de Pensiones Solidarias (Chile)*

SUAS - *Sistema Único de Assistência Social (Brasil)*

SUF - *Subsidio Único Familiar (Chile)*

SUS - *Sistema Único de Saúde (Brasil)*

UBS - *Unidade Básica de Saúde (Brasil)*

UCT - *Unconditional Cash Transfer*

WS - *Welfare State*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 RACIONALIDADE, ELEMENTOS HOMOGÊNEOS E ASPECTOS VARIÁVEIS DOS CCTS	35
1.1 Teoria e racionalidade dos programas de transferência de renda	36
1.2 As múltiplas dimensões dos <i>Conditional Cash Transfers</i>	41
1.2.1 Elegibilidade e focalização	43
1.2.2 Benefícios e estruturas de pagamentos	47
1.2.3 Condicionalidades e verificações	50
1.2.4 Recertificações e portas de saída	53
1.2.5 Ciclos operacionais e articulações intersetoriais	55
2 SENTIDOS IDEACIONAIS DOS PROJETOS POLÍTICOS: REFERENCIAL PARA A APLICAÇÃO COMPARADA	62
2.1 O encaixe entre a Sociologia da Ação Pública e os Projetos Políticos	64
2.2 Projetos Políticos: referenciais para a ação pública na América Latina.....	71
2.2.1 Projeto neoliberal.....	75
2.2.2 Projeto social-desenvolvimentista	80
2.2.3 Projeto democrático-participativo	84
2.2.4 Projeto autoritário-conservador	88
3 APRESENTAÇÃO DAS HIPÓTESES: A LÓGICA ENTRE PROJETOS POLÍTICOS E A INSTRUMENTAÇÃO	92
3.1 Dimensão 1: Instrumentos de focalização I: definição de elegibilidade	94
3.2 Dimensão 2: Instrumentos de focalização II: identificação dos beneficiários	96
3.3 Dimensão 3: Instrumentos de focalização comunitária.....	98
3.4 Dimensão 4: Instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício	99
3.5 Dimensão 5: Instrumentos de <i>enforcement</i> de condicionalidades	100
3.6 Dimensão 6: Instrumentos de controle social	102
3.7 Dimensão 7: Instrumentos de articulação com outros <i>cash transfers</i>	104

3.8	Dimensão 8: Instrumentos de “porta de saída”	106
4	OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E OS PROCESSOS HISTÓRICOS DE CONSTITUIÇÃO DOS CCT SOB ANÁLISE	108
4.1	Marcos fundamentais da proteção social na América Latina	109
4.2	Vinte anos de evolução dos sistemas de proteção social brasileiro, chileno e mexicano	113
4.2.1	As instituições de proteção social e os CCTs no caso chileno	125
4.2.2	As instituições de proteção social e os CCTs no caso brasileiro	132
4.2.3	As instituições de proteção social e os CCTs no caso mexicano	139
5	CONDIÇÃO EXPLICATIVA: OS PROJETOS POLÍTICOS NOS GOVERNOS MEXICANOS, CHILENOS E BRASILEIROS.	151
5.1	<i>Manifesto Project</i> e PREPPS: as fontes de dados e a metodologia da condição explicativa	152
5.2	Em busca dos referenciais setoriais: projetos políticos governamentais na América Latina	161
6	ANÁLISE DO OUTCOME: AVALIAÇÃO DAS HIPÓTESES DE TRABALHO	182
6.1	Instrumentos de focalização I: definição de elegibilidade	185
6.2	Instrumentos de focalização II: identificação dos beneficiários	196
6.3	Instrumentos de focalização comunitária	205
6.4	Instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício	212
6.5	Instrumentos de <i>enforcement</i> de condicionalidades	219
6.6	Instrumentos de controle social	228
6.7	Instrumentos de articulação com outros <i>cash transfers</i>	234
6.8	Instrumentos de “porta de saída”	240
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	252
	ANEXOS	275

INTRODUÇÃO

A alternância de poder entre os grupos governantes nos Estados latino-americanos têm tido notável covariação com a inauguração de novos programas de transferência condicionada de renda. Quase que com a mesma frequência da própria troca de governos, os nomes dos *Conditional Cash Transfers* (CCTs)¹ também mudaram. No México, Chile e, de certa forma, no Brasil os CCTs sofreram transformações quase que a cada ciclo eleitoral, ou a cada troca partidária.

No México, após o fracassado *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), implementado pelo governo Carlos Salinas (*Partido Revolucionario Institucional* – PRI), o governo Ernesto Zedillo (PRI) fundou o *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (*Progresá*). Este, por sua vez, durou somente até o próximo incumbente. A coalizão de Vicente Fox (*Partido Acción Nacional* – PAN), ao presidir o país, tratou de substituí-lo pelo seu próximo programa, o *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (*Oportunidades*). Em tempo, a vida do *Oportunidades* também foi curta, durando somente até a próxima troca partidária. Na entrada de Enrique Peña Nieto (PRI), foi articulado o *Programa de Inclusión Social Prospera* (*Prospera*). Em 2018, mais uma vez: a entrada de Manuel López Obrador (*Movimiento Regeneración Nacional* – MORENA) levou a profundas reformas no *Prospera*, até o fim deste modelo de política no país em 2019, com o lançamento do *Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez*.

No Chile, o *Chile Solidario* (CHS) esteve em vigor durante os governos da *Concertación para la Democracia*, entre os governos de Ricardo Lagos (*Partido por la Democracia* – PPD) e Michelle Bachelet (*Partido Socialista de Chile* – PS). No primeiro governo de Sebastián Piñera (*Partido Renovación Nacional* – RN), o *Chile Solidario* transformou-se em *Ingreso Ético Familiar* (IEF) e permaneceu desta forma desde então. No Brasil, um caso que parecia ser exceção na América Latina, da mesma forma, a ascensão de Jair Bolsonaro (até então no Partido Social Liberal – PSL) provou que a “estabilidade” do Programa Bolsa Família (PBF) era dependente unicamente da própria continuidade do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder. Com a conquista do governo por Bolsonaro, em 2022 o PBF foi alterado e, posteriormente, transformado em Programa Auxílio Brasil (PAB).

Apesar de esse ser um fenômeno saliente no percurso recente das políticas sociais na

¹ Neste trabalho optamos por adotar o acrônimo mais referenciado, o CCT.

América Latina (AL), explicações relativas aos sentidos políticos dessas mudanças têm sido muito pouco exploradas. Em primeiro lugar, uma análise profunda no sentido de avaliar se se tratam de mudanças institucionais (nas regras de operação) ou se são só trocas de nomenclaturas e aparência externa é extremamente necessária. Além disso, mais do que explicar essas mudanças como orientadas a ganhos eleitorais ou à conquista de capital político (o que também faz todo sentido), essas supostas modificações institucionais nos programas devem ser explicadas do próprio ponto de vista da racionalidade e justificativa que elas portam, visto que cada instituição porta uma intencionalidade específica (BAUDOT, 2014).

As instituições não são neutras (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012), elas sempre estão enquadradas dentro de valores e interesses de alguns atores privilegiados, que as organizam com base em suas premissas próprias. Mesmo que o entendimento de que ideias influenciam políticas públicas seja claro para a Ciência Política, muitos aspectos da instrumentação dos CCTs ainda são pouco explicados a partir desta perspectiva. Por exemplo, os programas de Brasil, Chile e México inauguraram diferentes procedimentos de identificação de famílias beneficiárias e de controle de condicionalidades. Ao mesmo tempo, os governos que criaram estes procedimentos claramente portavam paradigmas ideacionais e visões de mundo muito diferentes uns dos outros. Mesmo dentro dos casos nacionais, essa variação pode ser vista. Ainda assim, nunca se perguntou sobre os possíveis significados desses encaixes entre instrumentos e os paradigmas ideacionais dos governos que os criaram.

Por isso, perguntas como “existe alguma diferença entre os CCTs, a tomar a perspectiva das ideias como explicação?” e “quais aspectos da transferência de renda podem ser impactados pelos valores dominantes em cada governo?” são questões que trazem conhecimentos importantes neste debate. Mesmo frente a isso, poucas pesquisas até hoje levantaram hipóteses que testam se o poder das ideias está relacionado às diferenças entre as práticas internacionais de CCT e mesmo às sincronias nacionais entre mudanças de governo/partidos e mudanças de padrões de instrumentação.

Todas essas questões levam à pergunta de partida que relaciona os programas de transferência de renda aos estudos sobre ideias e políticas públicas: *de que forma são as ideias condições explicativas para o desenho dos instrumentos de política no caso dos programas de transferência condicionada de renda?* Esta dissertação busca explorar essa pergunta. Tem-se o objetivo de analisar os programas de transferência condicionada de renda através do prisma da Sociologia da Ação Pública e, através dos instrumentos regulatórios dos CCTs, identificar se existem covariações entre o desenho dessa política e o conteúdo ideacional dos governos (os projetos políticos).

Em certos aspectos, os *cash transfer programs* são políticas relativamente uniformes e padronizadas – a tomar pelo seu nível mais superficial. Para ser considerada uma política de tipo CCT, a ação pública deve transferir renda a famílias comprovadamente pobres, sob a condição de que elas realizem atividades de contrapartida – como manter seus filhos frequentando a escola e com o cartão vacinal atualizado – (FISZBEIN e SCHADY, 2009). Com isso, dimensões como os princípios de focalização, a transferência em espécie, a obrigação de condicionalidades, as recertificações dentre outros são tidos como condições necessárias para a tipologia de um CCT (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Por essa razão, muitos estudos sobre essas políticas têm tido caráter hermético, fechados no aspecto puramente técnico e funcionalista dessa estratégia de alívio da pobreza.

Essa tendência, vigente por vinte anos, fez com que os estudos dos CCTs negligenciassem abordagens caras à Política, como a que estamos tratando, da relação entre ideias e os instrumentos que determinam a implementação dos CCTs. Existem também valiosas exceções, como De la Jara (2009), Oliveira (2018) e Tomazini (2016), mas tampouco existe um terreno comum de que as “ideias importam para os CCTs”. Enquanto este grupo de autores aponta para a importância das correntes ideacionais, outros dizem que esse elemento não é relevante para entendê-los. Para De la Jara (2009), um projeto democrático existente nos grupos históricos dos partidos (como no caso do PAN) seria responsável pela expansão de objetivos e iniciativas do *Oportunidades*. Oliveira (2018) mostra a importância das ideias no processo de difusão e adaptação local dos CCTs. Tomazini (2016) mostra a importância das ideias para a construção de coalizões de defesa desses programas.

Entretanto, explicações que pouco tocam nas ideias também ocupam parte importante na explicação do fenômeno. Este terreno é principalmente dominado pelos textos de avaliação de política pública – em termos do sucesso econômico e da redução da pobreza –, que estão entre os mais citados como fontes para a ampliação do escopo (populacional e geográfico) e orçamentária dos programas. Mesmo diante desse “conflito” um ponto de contato entre muitos estudos de CCTs é que eles não vão à especificidade da instrumentação da política para identificarem lá possíveis correlações entre instrumentos e as ideias dos governos, permanecendo no nível dos modelos e procedimentos gerais dos programas.

Ir à profundidade dos instrumentos de política é fundamental. Como as experiências nacionais dessas políticas se caracterizam por um alto grau de uniformidade em seu núcleo principal (nas macro-dimensões), qualquer pesquisa que busque variabilidade nos CCTs deve se atentar aos aspectos mais específicos que compõem a implementação desses programas. Até essa dissertação, nunca se olhou para além desse núcleo duro e relativamente uniforme, a

fim de analisar se existe uma camada periférica de regras operacionais onde podem residir várias disputas a respeito de como e quais procedimentos são privilegiados, quais níveis de generosidade são adotados, quais são os espaços de agência dos beneficiários ou a tônica do contrato entre o Estado e as famílias.

Por isso que, para investigar se o aspecto ideacional tem efeito nos CCTs, o nível de análise não deve ser os CCTs como um todo, em suas macro-dimensões; mas o instrumento, tal como preconizado pela Sociologia da Ação Pública. Para isso, deve-se aplicar uma análise com alto grau de detalhamento, avaliando os mecanismos e ferramentas através dos quais eles são operados na prática. Por instrumentos (a unidade dependente) denotamos um conjunto de regramentos (leis, decretos, portarias, regras de operação etc) que regulam os CCTs e dispõem a respeito de outros instrumentos, estes de implementação do programa no terreno (LASCOUMES e LEGALÈS, 2007). Assim como De la Jara (2009), centramos nosso estudo na evolução de pequenos dispositivos institucionais, que em uma perspectiva macro orientada podem parecer detalhes, mas que operacionalmente resultam em grandes significantes com relação aos efeitos mútuos entre sociedade e governo.

Temos muitas razões teóricas para crer que essa agenda é importante e, conseqüentemente, apostar nesse desenho de investigação. Dentre elas, a mais essencial é a necessidade de investigar os aspectos ideacionais dos CCTs frente à conotação neoliberal que lhes é atribuída por muitas literaturas (BENTURA, 2014; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Um conhecimento quase incontestado do campo é que uma das características mais distintivas dos CCTs enquanto política pública é o fato de eles incorporarem operacionalmente um rol de premissas e princípios morais típicas às políticas do neoliberalismo. Desde o surgimento desses programas, nos anos 1990, os CCTs têm sido implementados tendo como norte a eficiência da focalização nos percentis mais pobres da população, o dispêndio fiscal proporcionalmente menor frente às políticas sociais universais, a não garantia de direitos (*non-entitlement*), e a responsabilização sobre os beneficiários (por estarem na pobreza e pela saída dela).

Nesta dissertação, concordamos que essa é a principal característica dos programas de transferência condicionada, principalmente por terem sido formulados e (em alguns casos, como no mexicano) introduzidos em um momento de estresse fiscal em muitos países, nos anos 1990. Este foi o caso do PRI com o *Progres*a e dos programas que foram a gênese do Bolsa Família, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Dessa forma, o desenho neoliberal não seria uma surpresa, mas até o presente momento, a presença do neoliberalismo foi inferida primordialmente no “nível das dimensões”, onde estão localizados

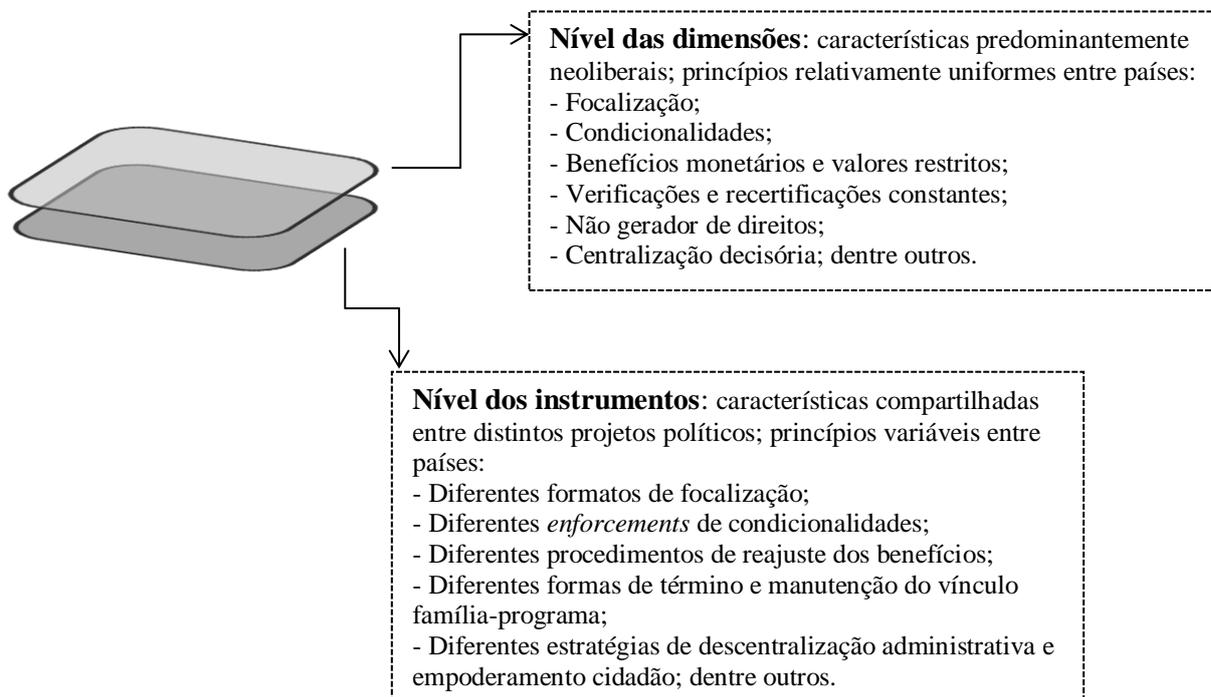
esses princípios ordenadores dos programas.

Por outro lado, sustentamos que o nível dos instrumentos ficou como uma espécie de “elo perdido” no estudo das ideias nos CCTs, de maneira que este nível poderia comportar uma variação inimaginável de ferramentas, estratégias e mecanismos de fazer cumprir os princípios presentes nas “dimensões”. Principalmente com o advento de muitos governos de esquerda na América Latina no século XXI ainda mais complexidade ideacional foi posta na agenda, aumentando a tensão entre o neoliberalismo e outras abordagens, exigindo ainda maior atenção das pesquisas sobre o possível impacto das ideias na instrumentação dos CCTs. Tendo que poucas pesquisas anteriormente haviam descido ao nível dos instrumentos para investigar se seria possível que outras ideias para além do neoliberalismo pudessem influir nestes programas, não sabemos, por exemplo, se existem diferenças marcantes nas exigências de condicionalidades ou nos mecanismos de reajuste de benefícios entre governos neoliberais e governos opostos a este campo de pensamento².

O modelo analítico desta dissertação está estruturado em dois níveis, o das dimensões e o dos instrumentos. Por exemplo: uma das dimensões é que todos os CCTs são focalizados nos mais pobres de cada país. Mas quais são as linhas de pobreza adotadas? Onde, em termos monetários, passam essas linhas? Quanto deve uma família portar de renda autônoma para que tenha direito ao benefício? a depender das respostas a essas perguntas, tipos diferentes de beneficiários podem ser adicionados ou excluídos de determinado programa. Mesmo conservando o lema de que “os CCTs são focalizados nos mais pobres”, essas pequenas definições têm implicações essenciais para a natureza e característica ideológica dos programas. A figura abaixo demonstra os níveis de análise adotados e como os instrumentos se relacionam com as dimensões:

Figura 1 – Estrutura analítica geral do objeto de pesquisa

² Algumas pesquisas já trabalharam com os CCTs no nível dos instrumentos (como Oliveira, 2018), mas desconhecemos pesquisas que tenham abordado os programas com o intuito de realizar uma taxonomia exaustiva de sua instrumentação, e posterior análise a partir dos projetos políticos.



Fonte: do autor

Ao tomarmos governos dos diversos matizes ideacionais (direita e de esquerda) em termos comparativos internacionais, essa dissertação busca testar se e em qual limite outras abordagens ideacionais (presentes nos governos) são capazes de disputar com o neoliberalismo a influência sobre o desenho dos CCTs no nível dos instrumentos da política. Assim, testamos a hipótese de que *os projetos políticos governamentais outros que não o neoliberalismo teriam capacidade de influir no desenho dos CCTs, não no nível das dimensões, mas a nível da instrumentação da ação pública.*

Dessa forma, em termos mais analíticos, a principal chave de interpretação do *outcome* é o teste da “hipótese alternativa dos projetos políticos”: buscamos identificar se, no nível dos instrumentos, o neoliberalismo permanece como o principal paradigma dos CCTs ou se outros projetos políticos têm a capacidade de influir no desenho da política. Buscamos responder se outros conjuntos de ideias conseguem disputar proeminência nos instrumentos.

Com essa escolha, tomamos como dada a natureza do nível das dimensões e não buscamos analisar se, como e por qual motivo os governos tentariam alterar o âmbito das macro-dimensões dessa política. Em primeiro lugar, pois a vasta literatura aglomera esses programas inequivocamente como similares ao redor da ideia de transferências monetárias

condicionadas³. Em segundo lugar, pois nos últimos 20 anos, essa alteração essencial não aconteceu em nenhum país estudado, e os CCTs conservaram suas características básicas. A única exceção para isso foram as profundas transformações sofridas pelo PBF-PAB em 2022, que diferenciou o programa brasileiro do conceito padrão de CCT (pela introdução de altíssimos valores a serem transferidos). Trataremos esse fenômeno em alguns pontos dessa dissertação.

Para trabalhar com instrumentos, buscamos apoio teórico na Sociologia da Ação Pública francesa. Para essa abordagem, o que dá corpo operacional às políticas públicas são seus instrumentos, que são dispositivos técnicos e sociais que organizam a relação entre Estado e seus cidadãos (as políticas públicas), e o fazem a partir das determinadas *representações de mundo* que carregam (LASCOURMES e LEGALÈS, 2007). O aspecto ideacional, portanto, é inerente à substância dos instrumentos e não há instrumentos de política sem os referenciais (globais e setoriais) que os fomentam. Nessa dissertação, esses referenciais são os projetos políticos.

A ideia base que incentivou essa pesquisa é clássica à Ciência Política, que governos tentarão influir nas políticas públicas, levando em consideração sua crença ou projeto político (CAMPBELL, 2002)⁴. O principal insumo para essa hipótese vem dos trabalhos de Dagnino (2004), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Dagnino, Olvera e Panfichi (2007) e Dagnino (2016). Nos textos desses autores, a relação entre a sociedade civil e a sociedade política na América Latina é permeada por “projetos políticos”, que estão intrincados nas organizações da sociedade, nos partidos políticos, nas coalizões governantes e que, por fim, podem ser instrumentados nas políticas públicas. Esses projetos políticos têm caráter ideacional, abstrato e compõem o insumo primordial que orienta a ação de muitos dos atores que participam das políticas públicas.

Originalmente, os autores definem projetos políticos como um conjunto de concepções de mundo e representações que orientam o que deve ser a vida em sociedade (definição completa no capítulo 2), detalhando a existência de três projetos na América Latina: o neoliberal, o democrático-participativo e o autoritário-conservador (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Em concordância com Abers e Almeida (2019) e com Dagnino (2016) incluímos também o projeto neodesenvolvimentista em nossa análise, em sua versão mais

³ A CEPAL consagra essa política como um modelo padrão de política pública ao listar todos os CCTs latino-americanos segundo uma tipologia única, que é a que adotamos neste trabalho. Disponível em CEPAL (2023), (<https://dds.cepal.org/bpsnc/cct>)

⁴ Fazemos uma extensa recapitulação dessa literatura de ideias e políticas públicas no capítulo 2.

apropriada ao estudo das políticas sociais, o social-desenvolvimentismo.

O foco teórico desses autores é estudar como os projetos políticos são nutridos nas organizações da sociedade civil e movimentos sociais e posteriormente são transitados aos partidos e governos. Ao tomar como premissa a ideia de que projetos políticos fluem da sociedade civil ao Estado e que disputam posição e proeminência na agenda governamental (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006), contribuímos com essa discussão ao testar a influência prática dos projetos políticos nas políticas públicas, ou seja, “do Estado para frente”.

A abordagem dos referenciais da ação pública a partir dos projetos políticos traz ganhos analíticos incontestáveis. Primeiramente, a ideia de projetos políticos é extremamente refinada, no sentido em que ela supera dubiedades e imprecisões que estão centradas ao redor da “ideologia”⁵. Enquanto este termo poderia trazer uma reflexão teórico-conceitual que desviaria nosso foco, os conceitos dos projetos políticos são claros, precisos e suficientemente específicos.

Em segundo lugar, os CCTs não são somente simples políticas de garantia de renda ou desenvolvimento social. Pela magnitude dos programas e centralidade conquistada junto à agenda política, os CCTs passam a incorporar debates estratégicos a respeito da participação democrática, da atividade estatal na economia, das estruturas de deliberação e tomada de decisão e da própria intensidade da ação Estatal no meio social. Pelo fato de os CCTs serem políticas abrangentes tematicamente, estudá-los em sua amplitude requer um instrumental analítico que consiga captar múltiplas dimensões de impacto, no qual o conceito de ideologia não seria suficiente.

O desenho dessa pesquisa se orienta a partir da lógica dedutiva, tomando como método a Análise Histórica Comparativa. Articulamos nossa proposta de investigação através da elaboração de oito hipóteses de trabalho, que são operacionalizações da hipótese principal. Nessas hipóteses, cruzamos a teoria dos projetos políticos com a taxonomia dos CCTs e deduzimos a partir disso quais as instrumentações seriam possíveis nas dimensões dos CCTs no caso em que os projetos políticos governamentais fossem diferentes do projeto neoliberal. Depois testamos empiricamente através da mensuração tanto da ideação dos governos, quanto da implementação na prática dos CCTs.

O recorte temporal para este estudo vai do ano de lançamento de cada CCT até o último ano de mandato dos governos que foram eleitos até o primeiro semestre de 2021 – data

⁵ Por esse motivo não adotamos o conceito “ideologia”, mas “ideacional”. Acreditamos que esse segundo conceito é menos carregado de significados e, portanto, mais preciso para nossos fins.

em que essa pesquisa teve início⁶. No caso mexicano, a finalização do CCT do país antecipou o marco final do recorte para 2019. Dessa forma, consistem em três cadeias de CCTs, *Progres-Oportunidades-Prospera* (1997-2019) (POP), *Chile Solidario* (CHS)-*Ingreso Ético Familiar* (IEF) (2002-2021) e Bolsa Família (PBF)-Programa Auxílio Brasil (PAB) (2004-2022).

Nossa condição explicativa da instrumentação reside na análise dos projetos políticos dos 15 governos eleitos⁷, em um recorte temporal de 28 anos (de 1994 a 2022). A escolha dos casos mexicano, brasileiro e chileno deu-se pelo fato de estes estarem entre os CCTs mais antigos da região, de termos grande documentação sobre essas três experiências e pelo fato de termos expectativas prévias de que tanto a condição causal (projetos políticos), quanto o desenho dos programas teriam variação suficiente para a realização das análises.

Com relação ao recorte brasileiro, neste trabalho optamos por começar nossa análise em 2004, com o Bolsa Família, e não investigar a partir de seu precursor, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, o Bolsa Escola federal (2001-2004). Ainda que o programa inicial, lançado no governo Fernando Henrique Cardoso, seja também considerado um CCT, nosso método de escolha dos casos é tributária da teoria ortodoxa de CCTs que apresentamos no capítulo 1, em que as condicionalidades que compõem este tipo de programa deveriam ser relativas aos campos de educação e saúde. Como o Bolsa Escola federal teve suas condicionalidades basicamente vinculadas à educação, optamos por não trabalhar com este programa.

Por esta mesma razão, optamos por não trabalhar com o *Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez*, lançado por Obrador em 2019. Neste caso, também as condicionalidades estiveram basicamente vinculadas ao atendimento escolar pelas crianças, enquanto as condicionalidades de saúde ficaram em segundo plano no México a partir de 2019.

Dessa forma, se aborda os seguintes governos: no México, Ernesto Zedillo (PRI); Vicente Fox (PAN); Felipe Calderón (PAN); Enrique Peña Nieto (PRI) e Manuel López Obrador (MORENA). No Chile, Ricardo Lagos (PPD); Michelle Bachelet (PS); Sebastián Piñera (RN) e, novamente, Bachelet e Piñera. No Brasil, Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) nos dois mandatos; Dilma Rousseff (PT), nos dois mandatos e Jair

⁶ Infelizmente, o *timing* não nos permitiu analisar o governo Gabriel Boric no Chile e Lula III no Brasil.

⁷ Excluimos o governo Michel Temer (MDB), por não atender a requisitos fundamentais da pesquisa, como ter disputado eleições ou não ter tido um programa de governo estruturado.

Bolsonaro (PSL)⁸. A figura 2 descreve visualmente o objeto empírico “independente” e sua colocação junto aos CCTs, o objeto empírico “dependente”.

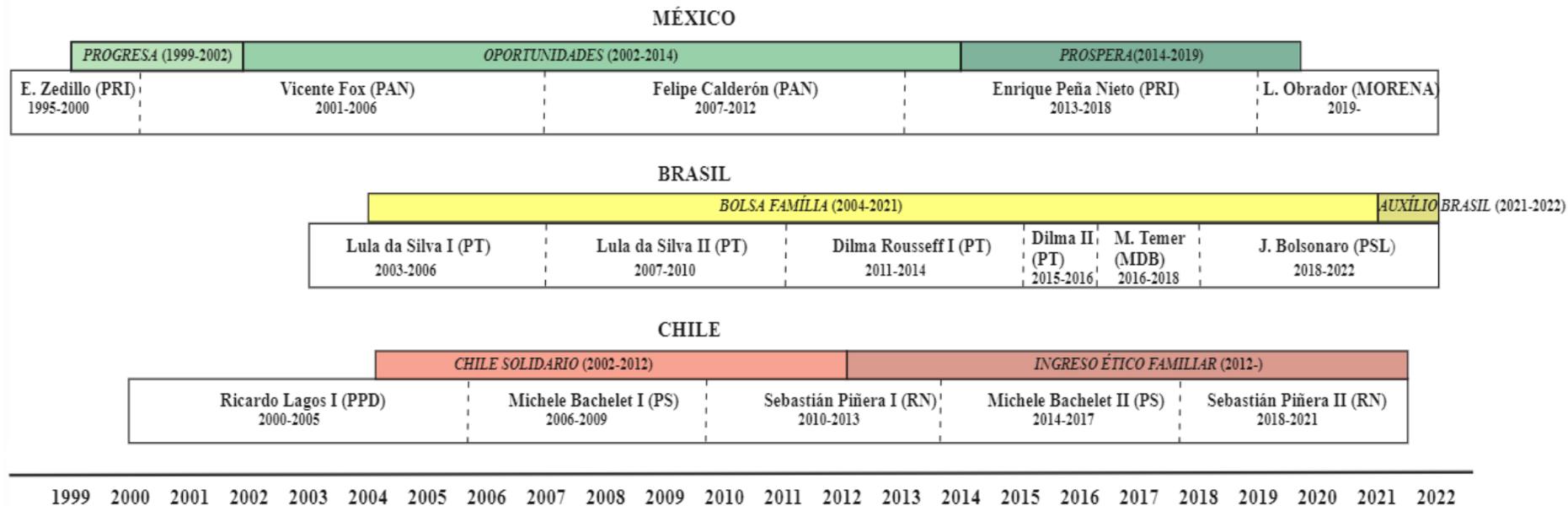
Essa dissertação está organizada da seguinte maneira: no primeiro capítulo apresentamos o que é um programa de transferência de renda, sua racionalidade, sua história e a evolução dos paradigmas de desenvolvimento social que culminaram nos CCTs. Ainda no mesmo capítulo, na seção 1.2 mergulhamos ainda mais fundo nesta política e apresentamos as dimensões que caracterizam o funcionamento desse programa. O objetivo desse capítulo é o de fazer uma taxonomia dessa política pública e mostrar como CCTs são diferentes das políticas universais e que garantem direitos (princípios vinculados ao neoliberalismo). Ao fazer isso, já direcionaremos quais serão as dimensões a serem trabalhadas na investigação causal e quais, a fim de concisão, não exploraremos a nível dos instrumentos. Essa seção se encerra com um quadro síntese das dimensões dos CCTs e da relação que essa dissertação estabeleceu com cada uma.

No segundo capítulo traremos a parte mais teórica dessa pesquisa. Exploraremos todo o arcabouço teórico da Sociologia da Ação Pública, os instrumentos de políticas, o papel dos “referenciais” na conformação dos instrumentos e porque é importante dispor de um arsenal teórico que dê forma prática à ideia de referenciais globais e setoriais. Em seguida, adentramos no que entendemos ser estes referenciais válidos para a pesquisa em políticas públicas na América Latina, os projetos políticos. Apresentaremos o trabalho de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Dagnino (2016) e demais colegas e a maneira com que eles argumentam que os projetos neoliberal, social-desenvolvimentista, democrático-participativo e autoritário-conservador estão presentes nas arenas políticas latino-americanas e como adentram nos governos e afetam políticas públicas. Desenvolveremos o quadro de referência ideacional de cada um destes projetos, com especial atenção ao projeto neoliberal; pelo que enquadramos como os CCTs se vinculam a este projeto.

No terceiro capítulo apresentamos e justificamos as oito dimensões e nossas hipóteses de trabalho que, a partir do cruzamento entre o descrito nos capítulos 1 e 2, deduzem *ex ante* quais seriam os efeitos dos projetos políticos no nível da instrumentação dos CCTs, no caso destes projetos serem encontrados em cada governo. A estratégia para construir as hipóteses foi trabalhar com o modelo de hipótese nula e hipótese alternativa, em que a hipótese nula sempre é a hipótese neoliberal e a hipótese alternativa sempre prevê como seria a instrumentação no caso do efeito de um projeto político diferente/concorrente.

⁸ Adotamos como partidos para análise aqueles nos quais os presidentes concorreram ao governo.

Figura 2 – Linha do tempo dos governos nacionais e os CCTs⁹



Fonte: do autor

⁹ O *Progresá* foi lançado em 1997, mas o primeiro documento oficial que trata da implementação é o *Acuerdo que establece los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, para o ano de 1999.

Conforme se verá no capítulo 2, nenhuma instrumentação acontece em um vácuo institucional. Todas as políticas públicas, especialmente as de proteção social, acontecem dentro de um ambiente institucional maior, ou seja, de um modelo estrutural de proteção social. Como a pesquisa realizada foi de caráter comparativo transnacional, foi fundamental que conseguíssemos entender o papel de cada CCT dentro da engrenagem do modelo de proteção social de cada país. No capítulo 4 abordamos o problema sob este ângulo, mostrando como funciona a proteção social no Brasil, Chile e México (que são modelos muitíssimo distintos) e como os CCTs exerceram uma função diferente dentro de cada estrutura de proteção. Neste capítulo também descrevemos a evolução e o desenho geral de cada programa. A análise realizada neste capítulo auxiliou não só a interpretarmos as covariações da pesquisa empírica, mas também a darmos sentido prático aos achados dos capítulos seguintes.

Os capítulos 5 e 6 (juntamente com o capítulo 3) são os mais autorais do texto. No capítulo 5 identificamos a condição causal, os projetos políticos em cada um dos 15 governos. Para identificarmos o conjunto de ideias dominantes de cada um, dispusemos de uma metodologia totalmente nova, criada por nós, que faz uso de três *layers* de dados e fontes de informação. A partir de dados quantitativos do *Manifesto Project* (MP) e do *Political Representation, Executives, and Political Parties Survey* (PREPPS) e da literatura secundária, pudemos medir e alocar de forma límpida cada governo sob análise em uma “matriz dos projetos políticos”. A partir do MP analisamos os planos de governo de todas as candidaturas e cruzamos estes dados com a literatura secundária e com o PREPPS um *survey* aplicado a vários especialistas acerca a opinião deles a respeito das crenças e plataformas políticas dos partidos. Por si só, este capítulo já busca dar uma contribuição à literatura, medindo empiricamente os projetos políticos, algo que nunca tinha sido feito anteriormente.

No último capítulo (sexto) analisamos todas as hipóteses traçadas no capítulo 3. Fazendo o uso da condição causal encontrada no quinto capítulo, analisamos todos os instrumentos regulatórios dos CCTs e julgamos se as hipóteses alternativas de trabalho podem ser confirmadas (de que os projetos políticos outros que não o neoliberal influem no nível da instrumentação) ou não (de que o projeto neoliberal é também pujante neste nível). Ao todo, foram analisados e catalogados 142 regimentos (54 do caso brasileiro, 51 do caso chileno e 36 do caso mexicano).

Nosso desenho e metodologia pesquisa se centram em estabelecer análises de covariação entre projetos políticos e instrumentos, a partir das hipóteses de trabalho traçadas

no terceiro capítulo. Par tal, cruzamos os achados para governos portadores de distintos projetos políticos no mesmo país, mas também para governos de países diferentes (análises nacionais e internacionais), o que dá maior representatividade para nossos achados.

Utilizando-nos de várias estratégias para a análise dos dados, conseguimos captar que em três das oito hipóteses de trabalho (instrumentos de identificação dos beneficiários, instrumento sistemáticos de reajuste dos benefícios e instrumentos de *enforcement* de condicionalidades) o projeto político – não neoliberal – dos governos influenciou nos instrumentos dos CCTs. Em mais outra hipótese (instrumentos de focalização comunitária), aceitamos parcialmente essa covariação. Isso faz com que se conclua que é possível que os projetos políticos influam na instrumentação das políticas públicas e que os desenhos dos CCTs sejam alterados pelas crenças e plataformas políticas dos governos que os operam. Contudo, a proporção de hipóteses confirmadas nos mostra também que o padrão neoliberal de implementação de CCTs é bastante forte, independentemente da abordagem cognitiva dos governos.

Nossa posição é de que tanto os resultados positivos (em que as hipóteses alternativas foram aceitas) quanto os negativos (em que a hipótese neoliberal não pode ser rejeitada) representam contribuições extremamente importantes, não só para a literatura de Ciência Política, mas também para a literatura mais técnica de implementação e administração dos CCTs. Por um lado, se consegue expor os limites teóricos da Sociologia da Ação Pública ao mostrar que não somente os referenciais ideacionais dos governos são relevantes para a instrumentação, mas também as ideias que fazem parte do *core* técnico-teórico de cada política, ainda que elas sejam alheias aos governos.

Por outro lado, os resultados positivos que obtivemos contribuem de pelo menos duas formas para a literatura técnica dos CCTs. Em primeiro lugar, mostrando que não só as premissas teórico-técnicas destes programas relacionadas ao neoliberalismo transformam-se em instrumentos práticos de implementação, mas também o contexto ideacional conjuntural do governo que irá implementar essa política. Em segundo que as variações tipicamente nacionais no *design* dos CCTs podem não estar só em função do uso eleitoral e clientelístico dessas políticas, mas serem simplesmente o resultado da operação de um governo legitimamente eleito que busca implementar suas ideias.

Por fim, descobrir que os CCTs respondem aos projetos políticos dos governos – e essa é uma motivação a mais deste trabalho – tem o potencial de colocar em outro patamar discussões contemporâneas nas quais os CCTs estão relacionados. Se os CCTs impactam no

crescimento econômico, no nível de pobreza e bem-estar social e mesmo na polarização política, como o fez nas últimas décadas, descobrir o que impacta os CCTs mune a sociedade de argumentos e ferramentas úteis para projetar o lugar dessa política no futuro e no desenvolvimento das próximas décadas, forçando sua adaptação a novos desafios.

1 RACIONALIDADE, ELEMENTOS HOMOGÊNEOS E ASPECTOS VARIÁVEIS DOS CCTS

A expansão dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina e ao redor do mundo é fruto não só dos resultados positivos obtidos após intensos processos de avaliação e medição de impacto (RAWLINGS e RUBIO, 2003; FISZBEIN e SCHADY, 2009; GROOT *et al.*, 2015; EVANS, GALE e KOSEC, 2021). Para além de seus resultados, a própria natureza da estrutura operacional e burocrática desses programas fez com que essa política passasse por efetivos processos de difusão internacional, que envolveram a articulação de *instrument constituencies* (OLIVEIRA e BICHIR, 2021; HOWLETT, RAMESH e SAGUIN, 2018), comunidades epistêmicas (GONNET, 2018) e mecanismos de aprendizagem e emulação (SUGIYAMA, 2011).

Uma das razões pelas quais a disseminação internacional desses programas foi facilitada é que eles articulam lógicas claras de implementação e procedimentos relativamente unívocos, o que distingue os CCTs enquanto política pública. Esse aspecto é destacado pelas agências internacionais de fomento, que parecem ver os CCTs como um modelo uniforme, que segue “princípios” de “boas práticas internacionais” e que permite comparações e rodadas intensivas de avaliação¹⁰. A característica que facilita isso é que eles seguem uma tipologia transnacional bastante similar entre os casos nacionais, mas também os próprios relatórios do Banco Mundial (BM) assumem que esses programas podem comportar variações a depender de fatores nacionais e institucionais: “o papel dos programas condicionados de transferência de renda na política social é diferente de lugar para lugar, como consequência tanto das diferenças em seus desenhos, quanto nos contextos em que eles operam” (FISZBEIN e SCHADY, 2009, p. 34, tradução minha).

Para conduzir a investigação que nos propomos, é imprescindível, portanto, que se separe o que é comum aos programas e que se acentue em quais dimensões eles podem comportar variações no que se refere à instrumentação. Essa é uma forma de controlar nossa “variável dependente”, ou em uma linguagem mais apropriada ao contexto qualitativo, nosso *outcome*.

¹⁰ Tomamos, como exemplo, o fato de que foi a possibilidade de realização de intensas rodadas de avaliação sobre o *Progresá* que incentivou técnicos do Banco Mundial a verem os CCTs como uma política de grande interesse (FISZBEIN e SCHADY, 2009).

Para isso, devemos partir de uma definição teórica mínima de *conditional cash transfer* e apresentar as dimensões que compõem essa política pública – juntamente com os limites em que essas dimensões podem variar empiricamente. Devemos estabelecer o espaço comum em que os casos investigados ocupam, assim como as dimensões em que a instrumentação pode ser contrastada de programa a programa. Esse mapeamento é fundamental para conseguir especificar quais dimensões serão investigadas e quais serão conscientemente desconsideradas. Trata-se de identificar em quais esferas e com quais características os instrumentos podem se alocar para serem definidos como instituições pertencentes a um arcabouço de *cash transfer program*. Para isso, fazemos uso da literatura disponível, gerada a partir de experiências internacionais de CCT.

1.1 Teoria e racionalidade dos programas de transferência de renda

A definição das dimensões que compõem um arranjo de CCT acontece paulatinamente conforme as ideias internacionais de combate à pobreza evoluem e os programas vão sendo de fato implementados. Parece-nos concordante na literatura sobre desenvolvimento internacional que os CCTs são fruto de um movimento de amadurecimento e transformação dos paradigmas internacionais sobre a superação da pobreza (PULCINA, 2003; OLIVEIRA, 2018). Durante os anos 1990, visões como as de Amartya Sen passaram a ganhar o centro do debate internacional e a transformar os modelos dos principais financiadores das políticas de desenvolvimento para o sul global (SEN, 1999).

Não que as premissas basilares das instituições de Bretton Woods tenham sido deixadas de lado, mas emerge nesse período uma nova *doxa* que desvincula a ideia de desenvolvimento dos índices de crescimento econômico e que passa a sugerir que a pobreza teria características multidimensionais. O impacto social das políticas econômicas dos anos 1980 mostrou que a busca pelo superávit no balanço de pagamentos não levava automaticamente à superação da pobreza e que, ainda mais, poderia ser uma causadora dela, quando adotadas medidas de exposição dos cidadãos nacionais aos choques do mercado internacional aberto (BARRIENTOS e HULME, 2008).

Barrientos e Hulme (2008) mostram que a indiscutível maior vulnerabilidade dos cidadãos dos países do sul global às transformações e aos riscos gerados pela globalização e

pela transformação econômica foi o principal fator que trouxe as problemáticas da assistência e da seguridade social para o centro da discussão sobre pobreza. Passa a ser visto que os choques à competitividade internacional, às crises financeiras e à globalização dos mercados são sentidos de maneira muito mais dura nas populações de baixa renda no sul global. Outros elementos que ajudaram a transformar a ideia de desenvolvimento e pobreza em direção a uma abordagem multidimensional foram também a deterioração das condições socioeconômicas nas ex-repúblicas soviéticas – cujo cenário demandava uma abordagem integrada¹¹ – e o violento choque da crise financeira de 1997, que dobrou o número de pobres em muitos países asiáticos (THORBECKE, 2006; BARRIENTOS e HULME, 2008).

Dessa forma, principalmente durante a segunda metade dos anos 1990, desenvolvem-se perspectivas de que o desenvolvimento internacional deveria passar, necessariamente, por um conceito “ampliado” de pobreza, que teria raízes intergeracionais mais profundas e matrizes que fossem para além da ausência de recursos monetários. Esse objetivo só seria alcançado a partir de estratégias integradas, intersetoriais e que demandassem certa atividade estatal para tratá-la. Nesse arcabouço ideacional, portanto, a pobreza deveria ser tratada como um objeto em si, com políticas públicas específicas, e não a reboque da política econômica (THORBECKE, 2006).

A visão sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade no combate à pobreza evolui neste momento¹². Nos finais da década de 1990, até mesmo o Banco Mundial passou a assumir uma visão mais holística, que englobava a necessidade do fortalecimento das instituições políticas e da participação social na definição de objetivos de ação pública. O Relatório 2000/2001 do BM, por exemplo, articula a necessidade da construção de capacidades estatais e estruturação de uma burocracia para levar a cabo políticas ativas. Também destaca a necessidade de instituições participativas e formas de descentralização fiscal e administrativa (WORLD BANK, 2000)¹³.

Nos anos 2000, os anos de maior expansão dos programas de transferência de renda, pode-se dizer que essa perspectiva adquiriu seu auge com a plena incorporação das ideias de capital humano, capital social e de pobreza não monetária. Houve um aprofundamento

¹¹ Dadas as condições de extrema fragilidade social, desde a dificuldade no acesso a alimentação, educação, saúde, até o acesso à informação e à participação em processos decisórios coletivos (THORBECKE, 2006)

¹² O termo “evolução” neste trabalho está sempre dissociado da ideia de “melhoramento” ou “progresso” e significa sempre “mudança” e “transformação”.

¹³ Trata-se do Relatório “Luta contra a Pobreza”, de 2000/2001 (WORLD BANK, 2000). Logicamente, adotamos aqui uma visão crítica desses documentos, pois reconhecemos o caráter diretivo e simplista dos relatórios das instituições de Bretton Woods. Essas informações ilustram o movimento internacional de mudança de paradigmas, que culmina com a adoção dos CCTs nos países estudados.

daquelas ideias no sentido de exigir maior intersectorialidade, pois a pobreza, em si mesma, passou a ser vista como um fenômeno mais complexo. Esse diagnóstico se assenta em ideias como as de Sen (1992), Sen (1999) e Kliksberg (1999) que, podemos dizer, fundam o primeiro arcabouço ideacional dessa política.

Em *Development as Freedom*, Sen (1999) apresenta sua ideia de *capability approach to poverty*, que critica a conceituação e a mensuração da pobreza unicamente como ausência de renda, e institui um enquadramento que entende o fenômeno como uma inadequação de renda associada à “inadequação de capacidades” (SEN, 1999, p. 90, tradução minha). “Inadequação de capacidades”, nesse sentido, seria a ausência de pressupostos essenciais em termos de capacidades pessoais e coletivas para que se cumpra a liberdade substantiva que o indivíduo julgue pretender. É válido notar que a definição de Sen sobre a pobreza está inserida dentro do argumento geral sobre liberdade e da noção de que ela é dependente da oferta e apropriação de determinados componentes materiais e imateriais. Da mesma maneira, a privação desses componentes seria uma forma de “não liberdade”, pois impede que o indivíduo exerça seu livre-arbítrio e suas potencialidades (SEN, 1999).

De certa forma, Sen diz que o indivíduo não é *per se* livre, mas que o exercício de sua liberdade depende do acúmulo pessoal de capacidades para tal. Essas capacidades só são plenamente efetivadas quando da plena oferta de elementos essenciais. Esses elementos materiais e imateriais são, claramente, o acesso à alimentação adequada, à medicina, à higiene, à água potável, à escolarização, ao emprego remunerado e às seguranças social e econômica, para além das liberdades civis e políticas.

Com inadequação de capacidades, Sen (1999) não se refere a quaisquer (in)capacidade ontológica dos pobres, mas à (in)capacidade objetiva (de seguir seus desejos e vontades) gerada por condições materiais impróprias. O conceito de pobreza multidimensional – que está na essência dos CCTs –, portanto, vem dessa lógica e vai para além das métricas de renda ao abarcar a ausência de bens não monetários como causa da precariedade e, na concepção de Sen, da não-liberdade.

A pobreza monetária e não-monetária têm relações extremamente complexas. No sentido de Sen (1999), a falta de renda é somente uma das causas para a privação de capacidades (pobreza real), na medida em que ela leva à ausência daqueles “elementos essenciais” que apontamos anteriormente. Mas também a ausência desses elementos não é somente consequência da privação monetária. É isso que Sen diz com:

a relação instrumental entre baixa renda e baixas capacidades é *variável* entre

diferentes comunidades e até mesmo entre diferentes famílias e entre diferentes indivíduos [de forma que] o impacto da renda nas capacidades é contingente e condicional. (SEN, 1999, p. 88, tradução minha)

Essa contingência e não linearidade do impacto da renda sobre as capacidades (o que ele chama de condicionalidade¹⁴) varia a depender de inúmeros elementos conjunturais e estruturais do ambiente em que o indivíduo está inserido. Como veremos, essa ideia terá impacto no desenho dos CCTs. Ainda que o nível de renda seja idêntico entre indivíduos de determinado grupo, a apropriação do capital econômico e a transformação desse capital em capacidades dão-se de forma diferenciada entre os indivíduos, pois

a relação entre renda e capacidades seria fortemente afetada pela idade do indivíduo (e.g. por necessidades específicas dos mais velhos e dos muito jovens), por gênero e papéis sociais (e.g. pelas responsabilidades especiais da maternidade e obrigatoriedades familiares pré-determinadas), por localidade (e.g. pela propensão às inundações ou secas, ou pela insegurança [...]), pelo ambiente epidemiológico (e.g. doenças endêmicas de uma região) ou por outras variações que a pessoa pode não ter controle ou ter controle limitado (SEN, 1999, p. 88, tradução minha).

Em conjunturas desse tipo, pode haver o que o autor chama de “combinação de desvantagens”, pois as assimetrias ambientais fazem com que seja dificultada tanto a apropriação dos capitais econômicos, quanto a conversão da renda em capacidades (ou capital humano). Isso leva à pobreza real, que é mais intensa e significativa do que a pobreza que pode ser medida somente pela renda.

No pensamento de Sen, essas assimetrias se realizam dentro da própria distribuição intrafamiliar de capacidades e isso implica dinâmicas que a definição de pobreza monetária não consegue captar. Se a renda é medida pela unidade familiar e dentro dessa unidade ela é usada desproporcionalmente em benefício de alguns indivíduos e em detrimento de outros, então a intensidade da pobreza é diferente dentro da mesma família. Se a renda é monopólio do homem ou é alocada em benefício dos filhos homens, o grau de privação dos bens necessários à mulher e às filhas mulheres é imensamente maior (SEN, 1999).

Uma política de combate à pobreza, por isso, deveria alinhar objetivos e metodologias que incentivasse tanto o acúmulo de renda, quanto o acúmulo de capital humano de forma minimamente simétrica, ou seja, que se atentasse aos desafios do ambiente. O acesso adequado a bens e serviços de saúde e educação não só melhora a qualidade de vida *per se*, mas é um meio de acesso a maiores rendimentos econômicos no futuro. De forma circular, o acesso à renda também é importante, pois é um dos meios para o acesso às utilidades.

Por questões de espaço, não nos debruçaremos nas ideias de “capital social” de

¹⁴ Que nada tem a ver com as condicionalidades, contrapartidas dos CCTs, que exploraremos mais à frente.

Klikberg (1999), inspirado nas definições do BM da década de 1990, mas a tomada de conhecimento dessas contribuições é importante para compreender a evolução do entendimento internacional sobre a pobreza. Os diagramas adaptados de Thorbecke (2006) (Anexo I) deixam clara essa mudança ideacional a caminho de abordagens como a pobreza multidimensional, intergeracional e não monetária. Da mesma forma, mostra como a própria ideia de desenvolvimento caminhou *pari passu* e adentrou os anos 2000 de uma forma completamente distinta da que tinha terminado os anos 1980.

Todo esse movimento de mudança paradigmática sobre a pobreza e como tratá-la¹⁵ explica bem o porquê de os *Conditional Cash Transfers* terem se disseminado em nosso continente de maneira tão rápida. Na América Latina especificamente os CCTs vêm em um momento em que a criação de programas que promovessem algum tipo de proteção social era urgente. Como aponta Britto (2008), a situação econômica desses países nos anos 1990 não era tão grave quanto a da década anterior, mas a região ainda estava imersa em um parco desenvolvimento econômico, associado a episódios recessivos. Também, os CCTs conseguiam representar uma resposta a outra causa crônica da pobreza na América Latina, que era a baixa frequência das crianças nas escolas e a evasão escolar. A possibilidade de implementar políticas que mantivessem o equilíbrio fiscal e a força das organizações internacionais e a pressão de grupos de interesse também são outros fatores que explicam essa disseminação (PENA, 2014).

Todo o desenho dos CCTs cumpre uma função finalística que faz referência ao que temos apresentado até aqui, que é sua base teórica. Por isso, começamos a discussão apresentando a evolução da ideia de desenvolvimento e de combate à pobreza. A próxima subseção cumpre uma dupla função: continuar descrevendo as formas em que essa proposta de ação pública se materializa em dimensões dos CCTs e delimitar quais dessas dimensões serão trabalhadas por nós e quais outras compõem os CCTs, mas não farão parte do estudo.

¹⁵ E nesse ambiente se inserem vários eventos e documentos relevantes, como Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1990 (UNDP, 1990), a assinatura dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (UNITED NATIONS, 2000) e a ascensão de novas lideranças globais (OLIVEIRA, 2018).

1.2 As múltiplas dimensões dos *Conditional Cash Transfers*

Por definição, os programas de transferência de renda condicionada são “programas que transferem dinheiro, geralmente a famílias pobres, sob a condição que esses núcleos familiares realizem investimentos preestabelecidos em capital humano para seus filhos” (FISZBEIN e SCHADY, 2009, p. 1, tradução minha). Essa definição nos faz compreender os CCTs como programas não universais, pois são condicionados e focados em determinados graus de pobreza, e que transferem determinada quantia em dinheiro em função de comportamentos pré-estabelecidos das famílias, em especial o cuidado com seus filhos.

Para conseguirmos acessar a multidimensionalidade dos CCTs, a melhor maneira é explorar a literatura disponível que descreve as dimensões institucionais e as variações possíveis dessas políticas a partir das experiências empíricas colocadas em prática globalmente. Aqui estamos focados em apresentar todas as dimensões e possibilidades de variações segundo a prática internacional desses programas. Assim, poderemos ter controle sob nosso objeto dependente, sendo capazes de apontar as dimensões que serão trabalhadas e justificar a escolha das que não serão abordadas.

A análise que faremos a seguir não está baseada somente nas experiências de nossos casos, mas na experiência global de um grande número de CCTs, compilada pela literatura. Nas pesquisas que exploramos (BRITTO, 2008; GROSH *et al.*, 2008; BARRIENTOS e HULME, 2008; FISZBEIN e SCHADY, 2009; ADATO e HODDINOTT, 2010; DE LA O, 2015; IBARRARÁN, *et al.*, 2017, dentre outros), uma ampla gama de casos é estudada, de forma que podemos afirmar que se não captamos todas as dimensões dos CCTs, conseguimos descrevê-las em sua grande maioria. Essa literatura mostra que é possível traçar um macro desenho comum aos CCTs (que chamamos de “dimensões dos CCTs”), mas que instrumentações específicas podem variar dentro dessas dimensões (e as exploraremos nessa seção).

Antes de adentrarmos no desenho geral dos CCTs, é importante reforçar a ordem do que queremos dizer quando falamos em “variação” ou “variabilidade” nesses programas. Conforme mostramos desde a introdução, os CCTs seguem macroprocessos e macroestruturas mais ou menos gerais de implementação (o que chamamos de núcleo central), mas cujos detalhes da suas operações comportam ainda variações e, portanto, diferentes formatos de instrumentação. A variabilidade a que esse trabalho se dedica a captar é, portanto, uma

espécie de “variabilidade de segunda ordem”, mais específica às alternativas que estão à disposição quando da instrumentação de cada macroprocesso, ou macrodimensão da política.

Para mostrar isso, essa seção está subdividida a partir desses macroprocessos, e buscaremos principalmente apontar as alternativas possíveis de organização e instrumentação dentro de cada um. Ao fazer isso, esperamos deixar claro quais são as dimensões dos CCTs em que vamos estabelecer cada hipótese de trabalho (o porquê de elas serem as dimensões mais interessantes para essa pesquisa).

Por fim, apresentamos os dois critérios para “controlar”¹⁶ algumas dimensões. Primeiramente, se queremos analisar diferentes formas de instrumentação da ação pública dos CCTs e avaliar se nossa condição hipotetizada¹⁷ (C) (projetos políticos) explica o *outcome* (O) (instrumentos de CCTs), devemos procurar observar *comparativamente* se existe covariação de O e C, ou $\sim O$ e $\sim C$. Por sua vez, a conclusão a partir da covariação só é possível se tivermos *outcomes* que apresentam variabilidade entre os casos. Comparar dois ou mais casos em que o mesmo fenômeno está presente (ou ausente), que é qualitativamente idêntico ou que não apresenta seu contrafactual não nos informará a respeito de suas causas e condições. Por essa razão, o primeiro critério para a escolha das dimensões trabalhadas foi a exigência de que os *outcomes apresentem variabilidade entre nossos casos*, no que se refere às suas configurações.

O segundo critério que guiou nossa seleção de dimensões a ser trabalhadas é que todas elas deveriam carregar alguma ambivalência teórica com relação aos projetos políticos (C), a fim de que pudessem ser traçadas hipóteses a respeito de qual seria a instrumentação típica aos “modelos ideais” de cada projeto. Novamente, se buscamos avaliar se os projetos políticos conformam a instrumentação, as dimensões escolhidas para o trabalho devem ser amplas o suficiente para *comportar duas hipóteses concorrentes e auto-excludentes sobre a instrumentação*.

Para ilustrar, tomemos a dimensão “indivíduo recebedor” e o porquê de essa dimensão não ter sido escolhida para o estudo. Em todos os CCTs pesquisados, a transferência monetária é repassada para a matriarca da família (a mãe). Ainda que essa dimensão seja uma inovação, adotá-la como um *outcome* traria dificuldades na exploração, pois teríamos um objeto de difícil teorização a partir dos projetos políticos e um instrumento regulatório que

¹⁶ Sabemos que o termo “controle” não é o mais adequado aqui, pois traz a ideia de que aplicaremos uma estratégia quantitativa. Adotaremos a palavra “controle” unicamente por falta de sinônimo equivalente, e com o sentido “do que não será abordado”.

¹⁷ Também, preferimos usar “condição explicativa” ao invés de “variável independente”.

não varia entre os casos, pois em todos os CCTs a instrumentação é a mesma (entrega do benefício às mães). Assim, seria impossível medir a ausência ou presença da covariação entre C e O, e testar se os projetos políticos têm qualquer impacto nessa instrumentação. Como, neste caso, o *outcome* não varia, ainda que os projetos políticos sejam diferentes, somos levados a crer que eles realmente não exercem impacto.

As dimensões que selecionamos para o tratamento comportam, de certa forma, variabilidade nos *outcomes* entre nossos casos nacionais, de maneira que elas atendem aos requisitos postos pelo desenho de nossa pesquisa. Claramente é possível construir várias tipologias, atribuindo ênfases variadas às dimensões que existem nos CCTs. Optamos por investigar as que têm sido mais destacadas pela literatura. Assim, tomamos os CCTs pelas seguintes dimensões (e formatos de instrumentação a elas associados):

- elegibilidade e focalização;
- benefícios e estruturas de pagamentos;
- condicionalidades e verificações;
- recertificações e portas de saída;
- ciclos operacionais e articulações intersetoriais.

A seguir, detalharemos cada uma dessas dimensões, destacando os elementos que serão mobilizados para a confecção das hipóteses e os outros que não serão trabalhados.

1.2.1 Elegibilidade e focalização

Elegibilidade e focalização são duas dimensões distintas, mas que estão interrelacionadas, de maneira que podemos entender a focalização como uma metodologia associada aos objetivos de elegibilidade. Essas duas dimensões comportam variações que fazem com que, ainda que todos os CCTs compartilhem delas, eles se diferenciem em termos de prioridades e nos instrumentos utilizados. Seguindo essa variação, estão inseridas três de nossas hipóteses de trabalho: sobre a definição de elegibilidade, sobre os instrumentos de identificação dos beneficiários e sobre os instrumentos de ratificação do ingresso/registro de novas famílias.

Em todos os CCTs a escolha da unidade sociodemográfica, a unidade básica de elegibilidade, é o primeiro elemento a ser destacado. A exigência de um núcleo familiar com filhos para que se possa postular ao benefício consta desde a origem teórica dos programas.

Ao focalizar os esforços nas famílias, a intenção é que os filhos sejam os maiores beneficiários, na medida em que usufruirão tanto da renda no curto prazo, quanto terão melhores condições que seus pais de acessar a serviços essenciais ao desenvolvimento de capital humano (HAILU e SOARES, 2008; ADATO e HODDINOTT, 2010).

Entretanto, a prática mostrou que alguns CCTs colocaram o aspecto redistributivo do programas à frente do aspecto do capital humano. Nesse sentido, alguns programas teriam reduzido os critérios sociodemográficos de elegibilidade para focar somente no aspecto monetário, permitindo com que famílias com idosos e sem crianças fossem elegíveis (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Esse é um elemento de focalização que compõe mais uma exceção do que a regra dos CCTs.

Outro critério de elegibilidade, é claro, é o aspecto socioeconômico da unidade, em que somente famílias em *algum tipo* de pobreza ou vulnerabilidade são elegíveis. Essa relação não é trivial. Existe uma pequena complexidade quando se observa comparativamente as experiências nacionais de focalização dos CCTs. Com relação à pobreza, os modelos podem ter critérios distintos de abordá-la. Ibararán *et al.* (2017) mostram que os CCTs na América Latina variam seus focos de elegibilidade com relação à (i) extrema pobreza, (ii) pobreza e/ou (iii) vulnerabilidade¹⁸. Nesse sentido, alguns programas podem ser mais abertos à entrada, enquanto outros mais restritivos. Essa é uma variação importante nos critérios de elegibilidade e que será explorada por esse trabalho – em nossa hipótese 1. Diferentes trajetórias dos governos na escolha e instrumentação desses critérios não têm sido problematizadas por grande parte da literatura, ainda que faça toda diferença teórica e prática.

O fato da entrada de novos postulantes depender do encaixe aos pré-requisitos fixados na origem do programa levanta outra dimensão de debate, que é a do estatuto jurídico dos programas. Essa dimensão não será trabalhada, mas o fato é que a grande maioria deles não estão inseridos nos arcabouços de direitos (*entitlements*) ou não foram constitucionalizados (DE LA O, 2015). Isso carrega uma tensão não resolvida entre abordar os CCTs como direitos ou como uma “resposta a uma necessidade” (BRITTO, 2008), o que pode impactar diretamente nos próprios critérios de elegibilidade.

Esse é o sentido da elegibilidade. Ainda que os CCTs atinjam todo o país e tenham um

¹⁸ A vulnerabilidade não se refere a um quadro de pobreza menos intensa, mas uma situação de risco social que pode ou não estar a ela associada. A definição de vulnerabilidade social constante na Política Nacional de Assistência Social brasileira (PNAS/ 2004) é de uma situação de risco social “decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social” (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 33).

grande número de beneficiários, essas restrições fazem deles programas focalizados, principalmente, nas famílias pobres e com filhos, que são beneficiárias, mas não detentoras do direito aos CCTs, ao contrário de outras políticas universais.

E como acontece a localização dessas famílias e quais métodos definem quem está dentro e quem está fora, propriamente? Esse é o aspecto central da focalização e comporta a hipótese 2 de nosso trabalho. Em geral, os CCTs fazem uso de diversas camadas para a identificação dos beneficiários. Elas podem ser: (i) geográfica; (ii) categórica; (iii) teste de meios; ou (iv) comunitária (FISZBEIN e SCHADY, 2009). Cada metodologia carrega consigo instrumentos próprios que intermedeiam a relação entre o beneficiário e o Estado – como mostraremos.

O primeiro método, o geográfico, quando utilizado de forma pura – o que é muito raro – delimita uma área em que todos os indivíduos serão beneficiários. O recorte geográfico puro só faz sentido em áreas em que a incidência da pobreza é muito alta, mas ainda assim ele vem com uma série de custos associados. De maneira geral, esse método é empregado em conjunto com outras camadas e tem servido para: (i) orientar qual área do país o programa será implementado – um método especialmente útil para orientar processos de expansão territorial dos programas – e (ii) para determinar a distribuição geográfica dos beneficiários e as regiões de concentração deles (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Os instrumentos utilizados nesse método são principalmente mapas e documentos sociográficos (FISZBEIN e SCHADY, 2009).

O segundo método consiste na focalização categórica. Neste formato, os indivíduos pertencentes a determinada condição estão automaticamente elegíveis a participar do programa, independentemente da disponibilidade de cotas territoriais. Como mostram Coady, Grosh e Hoddinott (2004), esse método envolve “definir a elegibilidade em termos de características individuais ou da família, que são fáceis de observar, dificilmente manipuláveis e correlacionados com a pobreza”. A categorização pode se basear “na idade, gênero, etnia, propriedade de terra” (COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004) ou o fato de os indivíduos pertencerem a alguma minoria histórica, como indígenas e quilombolas, por exemplo (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Esse último critério insere os CCTs no rol das políticas de reparação histórica e de construção democrática.

O terceiro método é o teste de meios, que é uma forma de avaliar e atestar a condição de hipossuficiência do postulante ao benefício. Esse método é essencial para centralizar o provimento do programa àqueles que precisam e evitar vazamentos (que participem do programa quem dele não necessita). Nesse aspecto, os CCTs comportam duas variações, a

condição auto-declarada e os *proxy means test*. Em ambas as metodologias, são aplicados *surveys* ou entrevistas e a diferença é que em um método a condição socioeconômica é auto-declarada pelo postulante, enquanto em outra são utilizadas variáveis estatísticas e *proxies* que inferem o nível de renda do indivíduo (FISZBEIN e SCHADY, 2009; DE LA O, 2015; IBARRARÁN *et al.*, 2017).

No *proxy means test*, o instrumento é estruturado para identificar evidências demográficas e materiais que possam aproximar um diagnóstico de pobreza. Nesse, geralmente são avaliados pelos servidores a quantidade de filhos, o nível de escolaridade, a ausência de gêneros alimentícios, a propriedade privada da casa, as condições de infraestrutura, a existência de bens materiais (veículos, computadores, refrigeradores etc). Os *proxy means test* são articulados de maneira que o postulante tenha a menor influência discricionária possível sobre o resultado do teste (RAWLINGS e RUBIO, 2003; IBARRARÁN *et al.*, 2017).

A auto-declaração de renda segue outra lógica. Esse método tem como pilar a premissa de veracidade das informações repassadas pelo representante da família aos servidores. Aqui não são aplicadas *proxies* para a identificação da pobreza, mas um *survey* em que os postulantes completam, dando fé na veracidade das informações. A auto-declaração não significa que esse método seja defasado ou mais propenso a erros de inclusão, pois claramente existem complexos cruzamentos com outras bases de dados e com os outros níveis de focalização (RAWLINGS e RUBIO, 2003; IBARRARÁN *et al.*, 2017).

Ainda que ambos os métodos tenham a eficiência atestada por muitos estudos (LETTENHOVE, 2012; SOARES, FÁBIO VERAS, RIBAS e OSÓRIO, 2010) e foquem mais ou menos no mesmo tipo de beneficiários, entendemos que formatos de instrumentação diferentes carregam, cada um, a sua intencionalidade (LASCOUMES e LEGALÈS, 2007). E de maneira prática eles carregam significados diferentes na relação entre o Estado e os beneficiários, ainda que simbólicos. Por isso vemos que é possível explorar melhor e problematizar esses dois métodos e seus formatos instrumentação, de forma que eles comporão uma das hipóteses de trabalho (hipótese 2).

Em um todo, os instrumentos de campo utilizados são os *surveys*, os cruzamentos com as bases de dados, entrevistas, os levantamentos estatísticos anuais, os instrumentos auto-declaratórios, mapas sociodemográficos, instrumentos de distribuição de cotas, buscas ativas e mesas de atendimento.

Por fim, um último método em que a literatura sinaliza como integrante do rol de

estratégias de focalização é o *community-based targeting*, ou focalização pela comunidade. Esse geralmente é utilizado como uma das últimas etapas para a focalização e implica em submeter a lista de futuros beneficiários à aprovação da comunidade em que eles habitam ou a um líder comunitário cujas funções não estejam relacionadas ao CCT. A ideia é de que a condição de pobreza seja atestada por membros da comunidade que conheçam mais proximamente as condições socioeconômicas dos postulantes e que consigam apontar problemas relacionados à lista de beneficiários (COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; IBARRARÁN *et al.*, 2017). Essa metodologia faz parte da hipótese 3 desse trabalho, visto que existe variação com relação aos casos e têm rica fundamentação junto ao projeto democrático-participativo.

Concordamos com a literatura que o *community-based targeting* é um método de focalização. Contudo, dado seu caráter de “instância última de ratificação”, ele pode ser visto também como um instrumento de validação dos postulantes para o registro como beneficiários. Assim, entenderemos o *community-based targeting* em separado das outras metodologias de focalização e será objeto de uma hipótese específica em nosso trabalho (hipótese 3).

1.2.2 Benefícios e estruturas de pagamentos

Uma segunda dimensão caracterizadora dos CCTs é o fato de os programas transferirem valores monetários. Esse elemento é comum a todos os programas e a transferência não está associada a nenhum tipo de consumo em específico. O fato de o objeto de transferência ser o dinheiro insere nessa dimensão uma quantidade razoável de elementos que ao mesmo tempo unificam e diferenciam as experiências nacionais de CCTs. Em primeiro lugar, sempre se pode explorar a dimensão da quantidade transferida. Parte da literatura comparativa internacional sobre *Welfare State* (WS) já mostrou que é possível atribuir graus de generosidade às pensões e programas de transferência de renda de forma geral (*safety nets*) (BRUCH e WHITE, 2018; BARRIENTOS, 2013).

No caso da América Latina, os valores em termos comparativos são extremamente variáveis a depender dos critérios técnicos em que o programa se apoia (linhas de pobreza), a condição orçamentária do órgão gerenciador, amplitude e número de beneficiários da rede ou outros fatores. Ibararán *et al.* (2017) mostram que o volume *per capita* da transferência é uma variação nos CCTs que pode servir para identificar se o foco do programa é em

redistribuir renda ou acumular capital humano. Concordamos com eles e entendemos que esse elemento poderia ser facilmente hipotetizado para cumprir com os objetivos dessa pesquisa.

Para lidar com essa dimensão, nossa hipótese 4 considera os instrumentos de reajuste do benefício, os valores transferidos e as lógicas em que eles operam. Os CCTs, como toda política monetária, estão sujeitos à variação no valor da moeda nacional (inflação) e à perda de poder de compra da quantia transferida a depender das atualizações dos preços dos produtos. Essa questão pode ser particularmente problemática quando o beneficiário está à margem da pobreza (INIGUEZ-MONTIEL e KUROSAKI, 2018). Por isso, a periodicidade e a indexação dos valores das transferências serão problematizadas teoricamente.

Para além das dinâmicas de atualização monetária, existem muitas outras subdimensões dos benefícios que variam entre os CCTs e que não teremos espaço para exploração. Uma delas, já apresentamos anteriormente, é o indivíduo receptor. Na grande maioria das vezes, quem recebe o benefício pela família é a mãe. A justificativa está associada ao combate às desigualdades intradomésticas e à ideia que de através da mãe, os filhos conseguirão mais facilmente acumular capital humano (ADATO e HODDINOTT, 2010). Em alguns casos, essa regra tem variações em que a transferência, algumas vezes, pode ser feita diretamente ao estudante de segundo grau que estiver com a frequência escolar em dia (assumindo que esse é um incentivo para que o estudante adolescente frequente as aulas) (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Como apontado, não trabalharemos com essa subdimensão.

Uma forma interessante de observar as variações nos arranjos dos benefícios é olhá-los a partir: (i) da lógica que a transferência adquire como forma de induzir comportamentos ou priorizar objetivos e (ii) da capacidade operacional das instituições envolvidas na transferência. Mais do que oferecer alívio imediato à pobreza, o benefício monetário é uma forma de induzir com que os beneficiários participem das condicionalidades propostas. Por isso, os CCTs contam com “estruturas de pagamentos” que comportam dois tipos de benefícios: os fixos e os variáveis. Os fixos se referem a uma quantia pré-estabelecida ao atendimento das condicionalidades e é um volume padronizado por família (ADATO e HODDINOTT, 2010; FISZBEIN e SCHADY, 2009).

Os benefícios variáveis, contudo, estão inseridos em uma visão mais estratégica dos CCTs, a depender de qual comportamento se quer incentivar ou qual problema prioritário se busca dar mais ênfase. Em alguns CCTs, os incentivos variáveis se dão a cada filho que atende de maneira adequada às condicionalidades. A intenção desse benefício não é incentivar a natalidade, mas incentivar que cada filho frequente a escola, por exemplo. Em outros

modelos, o benefício variável ao estudante aumenta na medida em que ele avançava seu grau de escolarização. Essa modalidade tem a intenção de incentivar a progressão escolar. Com a mesma ideia de combater a desigualdade de gênero, alguns programas também podem contemplar filhas mulheres com transferências mais robustas. Outras estratégias também são adotadas, como o aumento no valor a depender da incidência de pobreza em determinadas áreas, por exemplo (ADATO e HODDINOTT, 2010; FISZBEIN e SCHADY, 2009).

A variação nos benefícios pode ter o objetivo de recompensar comportamentos “adequados” ou “punir” quando condições não são cumpridas. Temos uma hipótese que contempla essa dimensão (hipótese 5), que será trabalhada na próxima seção. Por enquanto, é importante observar que os programas têm estruturas diferentes de benefícios, que se articulam em de acordo com “pilares”. Ibarrarán (2017) resume que cada país pode adotar diferentes metodologias para seus pilares, que podem se organizar em “pilares básicos” ou em “pilares básicos + pilares adicionais”.

Outro elemento que compõe a dimensão de transferências dos benefícios se refere à frequência em que são feitos os pagamentos. Não articulamos nenhuma hipótese para essa subdimensão, mas é válido dar uma rápida olhada nas variações possíveis. Os benefícios básicos podem ser pagos mensalmente ou bimestralmente. Diferenças nos pagamentos variáveis, contudo, é mais notável. Por vezes a frequência do pagamento depende do tipo de benefício e do incentivo em que ele busca oferecer. Por exemplo, alguns benefícios variáveis podem ser pagos anualmente ou ao final de ciclos (quando da conclusão de um ciclo escolar, por exemplo) (SAAVEDRA e GARCIA, 2012).

Por fim, os processos de pagamentos, ou os “processos operacionais de transferência” se referem aos processos logísticos, às burocracias e aos instrumentos que intermedeiam as etapas de desbloqueio de recursos, consolidação de listas de pagamentos e os meios de repasse do benefício. Os programas variam com relação a quais organizações públicas são mobilizadas, aos contratos com instituições bancárias e às atribuições de cada ator nesse processo (NINNO *et al.*, 2013). Essa subdimensão concentra muitos debates na literatura tais como as capacidades estatais e os mecanismos de alcance territorial (LINDERT, SKOUFIAS e SHAPIRO, 2006; GROSH *et al.*, 2008).

Os instrumentos de implementação também podem variar. Três aspectos dizem respeito a esses instrumentos: (i) o instrumento usado pelo beneficiário para acessar o dinheiro (cartão magnético, documentos civis, celulares etc.), (ii) o mecanismo no qual o dinheiro é depositado (o tipo de conta, se é possível ou não mantê-lo depositado ou se paga

em dinheiro em espécie) e (iii) a unidade física que realizará o pagamento (caixas eletrônicos, agências bancárias, postos temporários não bancários etc). Esse aspecto contém grande respaldo na discussão sobre capacidades estatais (NINNO *et al.*, 2013; IBARRARÁN *et al.*, 2017). Não abordaremos esses aspectos.

1.2.3 Condicionalidades e verificações

Face a outras políticas de transferência de renda, a contrapartida do beneficiário para o recebimento dos benefícios é a dimensão que mais claramente caracteriza os CCTs. Essas contrapartidas referem-se ao comportamento esperado do beneficiário para a continuação do seu vínculo com o programa. Por vezes chamadas de “corresponsabilidades” ou “compromissos” (IBARRARÁN *et al.*, 2017), um olhar detalhado sobre as condicionalidades informa que ainda que elas sejam mais ou menos uniformes entre as experiências nacionais (em saúde e educação, principalmente), existe uma pluralidade de instrumentações possíveis nessa dimensão. Elas podem comportar distintos graus de exigência, diferentes processos de verificação ou diferentes implicações do não atendimento. Nessa dimensão, estruturamos a hipótese que se refere aos mecanismos de *enforcement*.

Os serviços que envolvem as condicionalidades estão no centro das teorias sobre o acúmulo de capital humano e da quebra da pobreza intergeracional (LETTENHOVE, 2012; BARRIENTOS e DEJONG, 2004; VILLATORO, 2010). Conforme trabalhado em seções anteriores, a ideia é incentivar o acesso dos filhos das famílias beneficiárias aos serviços básicos, como forma de melhorar índices educacionais, nutricionais, de imunização e sanitários de geração em geração (BARRIENTOS e DEJONG, 2004).

A racionalidade instrumental das condicionalidades em saúde se relaciona ao fato de o atendimento a esses serviços ter capacidade de gerar um impacto relevante no desenvolvimento cognitivo e emocional dos filhos (IBARRARÁN *et al.*, 2017). A condicionalidade de educação, para além do argumento formativo, carrega a ideia de que o benefício transferido substitui uma possível renda gerada pelo trabalho infantil, fazendo com que não haja perdas ao manter os filhos na escola. Villatoro (2010) mostra que os instrumentos que relacionam a educação com o benefício substituem a “defasagem” de renda que a família teria ao tirar a criança do trabalho, compensando este custo de oportunidade

Assim, a maioria dos CCTs delimitam requisitos mínimos a serem cumpridos nessas duas áreas. Geralmente o foco na saúde se liga ao cuidado infantil e os programas exigem que

as famílias mantenham atualizados os cartões de vacinação da criança e que se realizem pré-natais, pós-partos e cuidados nutricionais. É comum também o uso de instrumentos que estabeleçam tabelas de frequências e um número mínimo de visitas e *check-ups* anuais. Contudo, do lado das diferenças entre os CCTs, Fiszbein e Schady (2009) mostram que alguns programas podem ter requisitos complexos que outros, como acompanhamento de metas de crescimento, por exemplo.

Todos programas latino-americanos contam com o componente de saúde, mas como a provisão desses serviços envolve uma complexidade considerável no âmbito do “*supply side*” (ADATO e HODDINOTT, 2010) – a capacidade e infraestrutura do Estado em aportá-lo –, alguns programas podem exigi-lo em um grau menor de comprometimento, enquanto outros não comportam esse imperativo (FISZBEIN e SCHADY, 2009). O rigor e especificidade das exigências são um elemento de variação entre os programas visto que a própria dimensão de capacidades pode ser bastante desigual entre os países.

Na área da educação, as condicionalidades mais comuns exigem que todos os filhos em idade escolar estejam matriculados e que tenham uma frequência mínima de atendimento. Geralmente, o mínimo exigido de frequência escolar está entre 80% e 85% (FISZBEIN e SCHADY, 2009), sendo que a ausência não justificada pode gerar penalidades nas transferências (como trabalharemos à frente). Os programas variam também quando alguns, para além da frequência, comportam exigências relativas ao rendimento escolar, em termos de notas e da não repetência (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Em outros, é necessário o acompanhamento dos pais em reuniões escolares (HANLON, BARRIENTOS e HULME, 2010).

Os CCTs que mantêm vínculos de média e longa duração com seus beneficiários devem articular procedimentos que os façam capazes de acompanhar o aspecto dinâmico da vida dos indivíduos, assim como o correto cumprimento das obrigações implicadas. Nessa dimensão, para além dos tipos de condicionalidades exigidas, os CCTs se caracterizam por outras duas dinâmicas: (i) o controle/acompanhamento do cumprimento das contrapartidas e (ii) a recertificação da evolução socioeconômica dos beneficiários (nos dedicaremos à recertificação na próxima seção). Essas duas dimensões são importantes para que se mantenha a eficiência sobre os objetivos a longo prazo.

O âmbito do controle/acompanhamento de condicionalidades comporta instrumentos regulatórios (legislações implicadas) que delimitam tanto os níveis exigidos de comparecimento dos beneficiários (como a frequência escolar e o acompanhamento de

saúde), quanto os instrumentos operacionais (procedimentos necessários para a validação das condicionalidades). Essa dimensão ainda pode variar de acordo com (i) a frequência – periodicidade – do monitoramento; e (ii) os graus de penalidades. Fiszbein e Schady (2009) mostram como a frequência pode variar desde verificações mensais, bimestrais ou quadrimestrais, até programas com verificações anuais. Em grande parte, a frequência de verificação e controle está relacionada às capacidades de cada Estado e ao tipo da condicionalidade (condicionalidades em saúde tendem a ser verificadas em intervalos mais longos do que as de educação, por exemplo).

A frequência do monitoramento não será problematizada como uma de nossas hipóteses, mas tomaremos o segundo aspecto – graus de penalidades – como o objeto de nossa hipótese 5. Os programas variam significativamente com relação aos níveis de penalidades impostas e aos graus de rigidez e *enforcement* em que induzem os comportamentos dos beneficiários. Um dos instrumentos mais comuns é o que segue o princípio do *quid pro quo* com a flutuação no repasse dos benefícios, de acordo com o atendimento ou não às obrigações (FISZBEIN e SCHADY, 2009).

Nessa lógica, alguns programas atualizam o pagamento de imediato a depender do cumprimento às responsabilidades, debitando determinados valores do montante transferido da próxima parcela. Esses programas são chamados de *full penalties programs* (FISZBEIN e SCHADY, 2009) ou *hard conditions programs* (HANLON, BARRIENTOS e HULME, 2010). Por outro lado, alguns outros programas são chamados de *light penalties programs* (ou *soft conditions programs*) e não alteram a quantia transferida ainda que o beneficiário deixe de cumprir com a condicionalidade em alguns meses¹⁹ e, ao invés disso, estruturam processos de apoio social (FISZBEIN e SCHADY, 2009; HANLON, BARRIENTOS e HULME, 2010).

Nessa lógica, enquanto os *full penalties programs* entendem o não cumprimento das obrigações como um “desvio a ser penalizado”, os *light penalties programs* entendem essa situação como a manifestação de que existe algum obstáculo em que os beneficiários não estão conseguindo atender às condicionalidades (FISZBEIN e SCHADY, 2009). Acreditamos que trabalhar com essas diferentes abordagens dos CCTs ao mesmo “problema” pode ter grande potencial em uma abordagem como a nossa.

¹⁹ Isso não significa que o beneficiário estará isento de penalidades, pois outros instrumentos de reorientação do comportamento podem estar ativos.

1.2.4 Recertificações e portas de saída

Recertificações são processos periódicos de médio e longo prazo que buscam manter os programas bem focalizados ao reavaliar constantemente as condições socioeconômicas dos beneficiários. Dedicam-se a acompanhar os quadros de pobreza e vulnerabilidade social e avaliar se os beneficiários continuam a atender aos requisitos de elegibilidade (MEDELLÍN *et al.*, 2015). A recertificação é uma dimensão que está em sintonia com várias outras, pois têm a função de manter a eficiência da focalização (reduzir erros de inclusão), acompanhar o desempenho dos métodos empregados, o alcance dos objetivos e avaliar a saída dos beneficiários – a “porta de saída”.

Dado que as situações sociodemográficas variam no decorrer do tempo (beneficiários aumentam sua renda, conseguem ou perdem empregos, os filhos atingem maioridade, nascem filhos) e os critérios de elegibilidade tendem a ter critérios específicos, esses acompanhamentos devem ser contínuos. Para os CCTs, faz toda a diferença que o programa consiga identificar adequadamente quando uma beneficiária se engravida ou quando algum filho ultrapassa o limite etário permitido (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Medellín *et al.* (2015) mostram que os programas variam consideravelmente com relação ao formato em que as recertificações são instrumentalizadas – porque cada CCT tem suas características próprias.

Em termos de periodicidade, alguns programas realizam recertificações seguindo longos intervalos de tempo (e.g. de 8 em 8 anos), enquanto outros realizam os procedimentos com bastante mais frequência (e.g. 2 em 2 anos). Outros sequer realizam recertificações, dados seus objetivos programáticos (MEDELLÍN *et al.*, 2015). Os autores também apontam que a ausência de recertificações pode se dar quando o programa é articulado como uma intervenção de curto prazo ou quando o CCT é um componente de uma estratégia mais ampla de intervenção social.

O conjunto de programas que contam com recertificação periódica ainda comporta muitas variações no que se refere ao arranjo institucional para fazê-lo (MEDELLÍN *et al.*, 2015). Por exemplo, o próprio CCT pode organizar seus esquemas de recertificação a partir de uma burocracia própria ou contar com burocracias autônomas de estados e municípios que operam fora da estrutura do programa. Pode-se lançar mão de processos censitários, visitas periódicas e personalizadas com assistentes sociais ou através da indução à ação do beneficiário de atualização de seus dados (uma espécie de autodeclaração). Na grande maioria dos casos, o processo de recertificação se dá utilizando os mesmos instrumentos e processos empregados nos processos de focalização (*means testing*, autodeclaração etc.) (GROSH *et al.*,

2008; MEDELLÍN *et al.*, 2015).

Em termos de medidas, fórmulas e critérios sociodemográficos, estes podem ser atualizados de tempos em tempos dadas às externalidades do ambiente econômico. Também os programas tendem a adotar lógicas próprias relativas à proteção social para que os indivíduos não voltem para baixo da linha da pobreza em um futuro próximo depois de dispensados dos programas. Para isso, os programas tendem a adotar, na recertificação, linhas de corte superiores às linhas de elegibilidade e ligações com outros programas, na “porta de saída” (MEDELLÍN *et al.*, 2015).

A dimensão “recertificação” será controlada nessa pesquisa, ou seja, não analisaremos seus instrumentos regulatórios ou suas lógicas de instrumentação. Entretanto, nossa hipótese 8 está de certa forma relacionada a essa dimensão. Ainda que esse processo não seja tomado como objeto de análise em si, ao trabalhar as “portas de saída”, entende-se que para que os instrumentos desse processo tenham efeito, é necessária a operação dos instrumentos de recertificação. Através das recertificações, possíveis processos de indução à saída conseguem ter efeito.

Por fim, as “portas de saída”, dimensão associada à hipótese 8 deste trabalho, referem-se às múltiplas dinâmicas que levam os indivíduos a deixar de receber os benefícios aos quais estão vinculados. Observando as práticas internacionais dos CCTs, essa “finalização do vínculo” entre programa e beneficiário não se dá necessariamente quando os beneficiários obtêm melhora socioeconômica ou autonomia de renda (CECCHINI e MADARIAGA, 2011). É certo que a teoria dos CCTs implica que os beneficiários só sejam graduados do programa quando conquistarem uma perspectiva de estabilidade de renda a longo prazo, e que não caiam novamente na pobreza após o egresso no programa. Contudo, Cecchini e Madriaga (2011, p. 40, tradução minha) mostram que “na prática, têm se colocado mais ênfase nas regras de saída [...] do que nas estratégias de graduação, isto é, nos mecanismos que assegurem que as famílias não voltem a necessitar da assistência social”.

Este fator faz com que os CCTs articulem os mais variados instrumentos regulatórios que levam ao desligamento do beneficiário (IBARRARÁN *et al.*, 2017). A regra mais comum é fazer com que as famílias deixem de receber quando perdem condições demográficas de elegibilidade. Outra estratégia é encerrar o benefício quando a família beneficiária conseguir superar o limiar de renda estipulado. Algumas outras estratégias, contudo, tendem a induzir os beneficiários à saída ainda que não exista uma melhora objetiva da renda. Instrumentos clássicos dessa abordagem são o estabelecimento de um número máximo de anos para o

vínculo; a redução progressiva dos valores repassados; o encerramento de determinados benefícios com o decorrer do tempo e a redução progressiva do número de visitas socioassistenciais (CECCHINI e MADARIAGA, 2011).

Neste nível opera a hipótese 8. Nela, avaliaremos se existem e quais são as estratégias de indução progressiva à saída. Como avalia os autores visitados (CECCHINI e MADARIAGA, 2011), é possível e útil derivar hipóteses ideacionais desses mecanismos. As dimensões de aplicação de limites temporais para o vínculo beneficiário-CCT e as reduções de pagamentos serão indicadores relevantes medidos pela hipótese 8.

Esses programas de geração de renda são um último aspecto relevante o qual se relaciona a dimensão de portas de saída dos CCTs. Eles são “intervenção que têm o objetivo de promover a independência sustentável dos beneficiários aumentando suas capacidades de geração de renda autônoma” (MEDELLÍN *et al.*, 2015, p. 26, tradução minha). Medellín *et al.* (2015) classificam as políticas de geração de renda associadas aos CCTs em duas tipologias: *self-employment* e *wage employment*.

Na modalidade *self-employment* são utilizadas políticas e instrumentos que incluem treinamento pessoal, assistência técnica e transferência de capital e de ativos econômicos (e.g. microcrédito, transferência de sementes ou de tecnologia produtiva). Na lógica do *wage employment* são utilizadas políticas de incentivo ao treinamento para o mercado de trabalho e políticas de inclusão e intermediação com postos laborais. Nesta modalidade também estão inclusas as assistências à procura por trabalho. Nessa pesquisa não nos dedicaremos a analisar essas políticas em profundidade, ainda que elas sejam importantes para a emancipação das famílias beneficiárias dos CCTs.

1.2.5 Ciclos operacionais e articulações intersetoriais

Podemos dizer que essa dimensão opera em um segundo plano dos CCTs, tendo em vista que ela não é materializada como um processo de implementação em si, mas refere-se aos procedimentos operacionais que executam os instrumentos acima, além de serem importante fator de legitimidade democrática. Refere-se também às articulações multiníveis que permitem com que cada etapa seja realizada. A tipologia de Ibararán *et al.* (2017) para essa dimensão descreve-a bem. Para eles, essa dimensão está resumida em cinco elementos fundamentais: (i) organização territorial dos processos operacionais; (ii) sistemas de informação; (iii) sistemas de monitoramento e auditoria (*accountability*); (iv) serviços de

atendimento e (v) intersectorialidade. Este último ponto subdivide-se em três: (i) intersectorialidade com outros *cash transfers*; (ii) com programas de geração de renda e (iii) com serviços socioassistenciais.

Nesta dimensão se enquadram duas de nossas hipóteses de trabalho, as hipóteses 6 e 7, que se referem aos instrumentos regulatórios que delimitam controles sociais sobre os programas (instituições participativas) e a instrumentos de intersectorialidade com outros *cash transfers*. Também aqui se enquadram muitas outras dimensões que comportam variação nos programas, e que não trabalharemos. Como são abordados alguns aspectos que subjazem às outras dimensões, passaremos mais rapidamente por alguns pontos.

O primeiro elemento, que Ibararán *et al.* (2017) chamam de “organização territorial” dos CCTs é toda a articulação institucional vertical que promove a implementação dos objetivos operacionais dos CCTs (BICHIR, 2018). Esse elemento de organização institucional impacta na posterior operacionalização dos programas a partir do momento em que ele pode dispor distintos graus de responsabilização a cada nível administrativo estatal para a operação da política. Desta forma, cada CCT pode contar com um arranjo de vertical distinto, que atribui funções diferenciadas de registro, de verificação de condicionalidades ou efetuação dos pagamentos aos níveis da administração (BICHIR, 2018). Nessas dinâmicas, os níveis nacional, regional e local podem ter atribuições diferenciadas em cada país.

Está subjacente a essa lógica as dinâmicas de descentralização e desconcentração de competências²⁰ (IBARRARÁN *et al.*, 2017), no sentido em que ela mostra que cada experiência nacional de CCT pode ter uma articulação que deposita mais ou menos autonomia e brecha à discricionariedade nas administrações subnacionais. Nesse sentido Ibararán *et al.* (2017) defendem que os CCTs podem ser distribuídos de acordo com o grau de atribuição de capacidades operacionais a níveis inferiores de operação (graus diferentes de desconcentração de responsabilidades) e à forma com que essas atribuições estão ou não envolvidas/rotuladas como atribuições de cada nível de governo.

Ainda que as atribuições de implementação possam ser compartilhadas entre distintas burocracias (próprias dos CCTs ou de estados e municípios) e os níveis inferiores tenham algum poder de decisão discricionária, a literatura de CCTs guarda relativo consenso de que o real *locus* decisório desses programas reside no topo – no organismo central (GROSH *et al.*,

²⁰ Em inglês, *decentralization* e *deconcentration*. Para os autores, enquanto o primeiro se refere à delegação de responsabilidades dos programas aos níveis subnacionais (estados e municípios), o segundo se refere “à atribuição das mesmas responsabilidades para burocracias e burocratas regionais e locais, que formam parte do programa e respondem diretamente à instituição que implementa o programa” (um corpo burocrático autônomo das administrações locais) (IBARRARÁN *et al.*, 2017. p. 77, tradução minha).

2008, ARRETICHE, 2016). Grosh *et al* (2008) mostram que os programas têm desenhos *top-down* e que geralmente estão vinculados às presidências ou são geridos diretamente por ministérios de assistência e desenvolvimento social. Interpretando Kazepov e Barberis (2013), Arretche (2016) categoriza programas desse tipo como *centrally framed*, ou seja, que o nível central tem protagonismo na condução da política. No que se refere à “organização territorial”, não nos dedicaremos a analisar os processos multiníveis de compartilhamento de responsabilidades.

A subdimensão “sistemas de informação” comporta múltiplos instrumentos informacionais – tanto de *detection*, quanto de *effection* (HOOD, 1983) que conglomeram informações tanto para a gestão dos programas, quanto para a publicização de informações. Aqui estão inseridos os instrumentos de tecnologia e algoritmos que servem para efeitos de cadastramento, acompanhamento de condicionalidades, atualização dos dados, entre outros. Também estão envolvidos os instrumentos tecnológicos de coordenação entre o programa e organismos parceiros – por exemplo os instrumentos de informação que coordenam a relação com as entidades financeiras públicas ou privadas (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Os CCTs podem dispor de variados arranjos, plataformas tecnológicas e bases de dados para a realização dos processos em questão. Para tal, é possível utilizar diversos formatos de instrumentação tecnológica e da informação. Podem se constituir sistemas completamente integrados ao programa ou que são de responsabilidade de órgãos externos aos CCTs. (LÁRRAGA, 2016; LICIO, 2020).

A subdimensão de “sistemas de monitoramento e auditoria” (*accountability*) comporta instrumentos que fazem “revisões sistemáticas da qualidade do programa, que ajudam a assegurar seu funcionamento como desenhado e identificar áreas para melhorias” (IBARRARÁN *et al.*, 2017, p. 85, tradução minha) e também “verificam se os processos estão sendo implementados de acordo com os protocolos e regulações e se os recursos estão sendo usados apropriadamente” (IBARRARÁN *et al.*, 2017, p. 88, tradução minha). Essa é uma das dimensões mais desenvolvidas dos CCTs e é a responsável pelo abundante número de publicações sobre os *outputs* e *outcomes* desses programas.

Um grande número de variáveis e formatos de instrumentação pode caracterizar os processos de monitoramento e auditoria. Desde os instrumentos que garantem a periodicidade e qualidade dos monitoramentos, até a abertura à participação social nesses processos, essa dimensão comporta um *continuum* entre programas bem monitorados e programas com processos de monitoramento frágeis ou dominados por práticas perniciosas (DE LA O, 2015).

Nessa subdimensão está inserida a ideia de que os controles podem ser burocráticos (*top-down approaches*) (órgãos de controle, auditorias internacionais, avaliação técnica, dentre outros) e sociais (*bottom-up approaches*) (instituições participativas, comissões e conselhos abertos à participação local ou interfaces com a sociedade civil) (FISZBEIN e SCHADY, 2009; BASSET e BLANCO, 2011).

A hipótese 6 se enquadrará nessa dimensão, em especial com relação à existência de instituições participativas locais, em que a sociedade civil tem espaços de engajamento em comissões ou conselhos de participação direta, que se constituem como arenas consultivas ou deliberativas. Como mostram Basset e Blanco (2011), esses ambientes e arenas têm especial papel de aproximar os beneficiários da operação da política, constituir meios de empoderamento político dos beneficiários e trazer outros atores para o sistema do programa. Também, essa dimensão tem especial encaixe com os projetos políticos.

A subdimensão de serviços de atendimento comporta também um grande número de instrumentos de *detection* e *effection* (HOOD, 1983), os quais fazem com que o beneficiário e burocracias dos programas consigam estabelecer relações diretas entre si. Essa dimensão estabelece instrumentos operacionais de comunicação, como centros e protocolos de atendimento, *call centers*, contatos por *e-mail*, *sites*, entre outros. Através desses canais, os beneficiários podem fazer sugestões, reclamações e requisições. Também, essa é uma subdimensão que pode servir de infraestrutura para a efetivação de processos como a recertificação e atualização de dados (IBARRARÁN *et al.*, 2017).

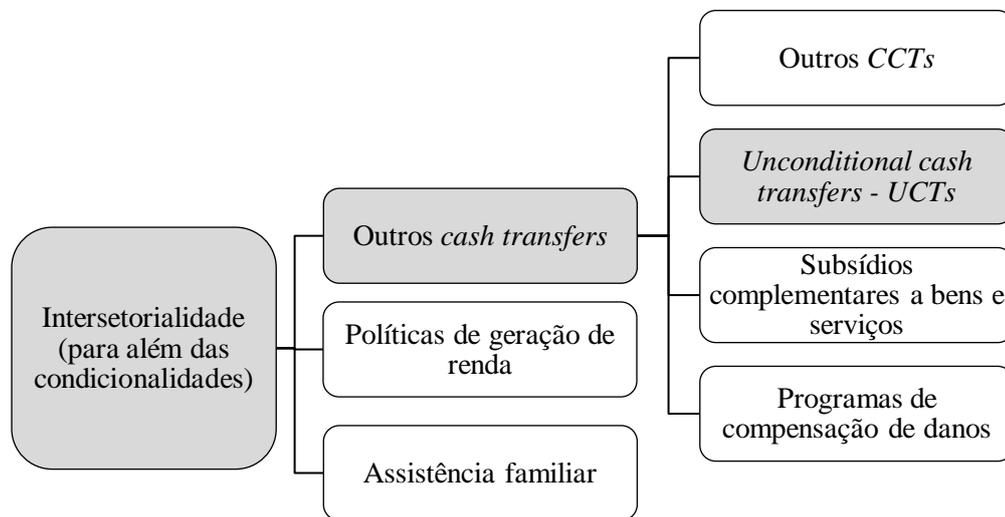
Por fim, a dimensão da intersectorialidade dos CCTs é um dos aspectos que também têm sido exaustivamente trabalhada (FISZBEIN e SCHADY, 2009; CECCHINI e MADARIAGA, 2011; MEDELLÍN *et al.*, 2015). Mais do que a dimensão intersectorial com a saúde e educação, os CCTs podem articular-se com, pelo menos, outras três dimensões que não são definidas como condicionalidades. São elas: outras transferências; políticas de geração autônoma de renda; e serviços de assistência familiar.

Acreditamos que a presença ou não dessas “políticas anexas”, bem como a forma em que elas se manifestam, pode ser um elemento revelador dos pilares cognitivos e da fundamentação teórica de cada CCT. O primeiro componente dessa intersectorialidade, a articulação com outras transferências será investigado na hipótese 7. Ibararán *et al.* (2017) apontam que o CCTs podem carregar canais com, pelo menos, outros quatro *cash transfers*:

outros CCTs; com transferências não-condicionadas (UCTs²¹), com o acesso privilegiado ou automático a programas de compensação por desastres naturais (e.g. auxílios emergenciais), e acesso automático a subsídios de bens e serviços (como subsídios ao gás, à energia, e à alimentação).

Na hipótese 7, investigaremos sobre instrumentos que permitem ou estabelecem a ligações dos CCTs com o primeiro tipo de *cash transfer*, o de transferências não-condicionadas. A figura 2 abaixo ilustra onde este mecanismo está localizado no que se refere à intersectorialidade dos CCTs:

Figura 3 – Intersectorialidade dos CCTs: elementos trabalhados (cinza) e controlados (branco)



Fonte: do autor, a partir de Ibararán *et al* (2017)

A anexação de outros *cash transfers* aos CCTs não é incomum nas experiências internacionais, tendo em vista a capacidade de focalização, comunicação com os beneficiários e a qualidade das informações que esses programas carregam. Mais que isso, essa intersectorialidade pode inaugurar um importante aspecto incondicional no agregado da renda dos beneficiários, se os recursos forem transferidos incondicionalmente. Ainda que um programa anexo não seja de transferência em dinheiro, mas um subsídio, um importante componente redistributivo – sem contrapartidas – poderia ser adicionado (IBARRARÁN *et al.*, 2017). Entretanto, não analisaremos os subsídios ou políticas deste tipo (assim como as políticas de geração de renda) como parte da hipótese 7, pois isso demandaria a análise de um

²¹ *Unconditional cash transfers*

espaço empírico que estaria para além do que nos propomos, que é o do escrutínio dos instrumentos regulatórios dos CCTs.

Enquanto as transferências trabalham a base monetária, o acompanhamento familiar e psicossocial tem os serviços como principal ferramenta. O acompanhamento familiar consiste em um projeto personalizado entre o assistente social e a família, buscando ressignificar hábitos e práticas, como a higiene e a alimentação. Pode-se estabelecer também planos de socioreferenciamento a outros programas (VARGAS, CUEVA e MEDELLÍN, 2017). Esse acompanhamento assenta-se na premissa de potencializar os ganhos de capital humano incentivados pelas condicionalidades (LEVY, 2007). O acompanhamento psicossocial imprime nos CCTs uma abordagem bastante mais holística ao fenômeno da pobreza. Essa não será uma dinâmica de nossas hipóteses.

A presente seção teve o intuito de apresentar conceitualmente e operacionalmente os *conditional cash transfers*, trazer seus principais fundamentos e destacar os aspectos homogêneos e variáveis entre as experiências internacionais de implementação. A partir disso, apresentamos um rol variado de dimensões desses programas, e suas “subdimensões”. Algumas desses mecanismos serão investigados em maior profundidade em nossas hipóteses e outros não serão abordados em nossa investigação causal. Todas essas dimensões e subdimensões são fundamentais para formar um desenho completo da política de CCT, de forma que nossas escolhas estão em função da viabilidade analítica. O conjunto dessas dimensões está sintetizado no quadro 1 a seguir:

Tabela 1 – Quadro síntese das dimensões de instrumentação que caracterizam os CCTs

DIMENSÃO	LOCALIZAÇÃO NA PESQUISA	HIPÓTESE
Elegibilidade, focalização e inscrição		
Critério sociodemográfico de elegibilidade – dinâmicas familiares	Controlada	-
Critérios socioeconômicos de elegibilidade – níveis de pobreza/vulnerabilidade	Abordada	1
Estatuto jurídico	Controlada	-
Metodologias de focalização	Abordada	2
Metodologias de inscrição de beneficiários	Abordada	3

Benefícios e estruturas de pagamentos		-
Benefícios monetários – atualização monetária	Abordada	4
Estruturas e metodologias de pagamentos*	Abordada	5
Processos e logísticas de pagamentos	Controlada	
Condicionalidades e acompanhamentos e recertificações		-
Condicionalidades	Controlada	-
Acompanhamentos e verificações das condicionalidades	Controlada	-
<i>Enforcement</i> de condicionalidades*	Abordada	5
Recertificações e “portas de saída”		-
Recertificações – periodicidade, arranjos e mecanismos	Controlada	-
Instrumentos/mecanismos de indução à porta de saída (incluindo políticas de geração de renda)	Abordada	8
Ciclos operacionais e articulações intersetoriais		-
Organização territorial dos processos operacionais	Controlada	-
Sistemas de informação	Controlada	-
Monitoramento e auditoria (controle social)	Abordada	6
Serviços de atendimento	Controlada	
Intersetorialidade (com <i>UCTs</i> ou subsídios complementares)	Abordada	7

* Ambas as dimensões referem-se à hipótese 5.

Fonte: do autor

2 SENTIDOS IDEACIONAIS DOS PROJETOS POLÍTICOS: REFERENCIAL PARA A APLICAÇÃO COMPARADA

Qual é o sentido dos projetos políticos? A que nos referimos quando trazemos o conceito de “projetos políticos” para essa pesquisa? De maneira aplicada, qual a relevância desse conceito para a análise de políticas públicas e, especificamente, por que faz sentido teorizá-los para entender a instrumentação dos CCTs em nosso continente? Essa seção tem o objetivo de avançar a partir dessas perguntas. Nas páginas que seguem, introduzimos o conceito e a teoria dos “projetos políticos” e posicionamos essa concepção no estado da arte geral da Análise Cognitiva, demonstrando como “os projetos políticos” serão trabalhados em nossa análise. Também, em um segundo momento, nos dedicaremos a examinar mais proximamente o *corpus* teórico de cada um dos projetos abordados. Nessas seções, destacaremos os sentidos constitutivos de cada projeto, suas ênfases temáticas e decorrências naturais para as políticas de transferência de renda.

A primeira consideração fundamental para nós é que quando nos referimos a “projetos políticos”, estamos operando no grau de abstração que coloca nossa pesquisa em debate com perspectivas ideacionais, como as de Hall (1993), Campbell (2002), Weisser *et al.* (2014) e Armingeon e Weisstanner (2021). Para esses autores, o elemento ideacional, ou seja, a composição de paradigmas, *normative frameworks*, *frames* ou *programmatic ideas* são elementos centrais do cálculo dos atores, sejam eles burocratas, políticos ou a sociedade civil organizada.

As abordagens cognitivistas têm a capacidade de trafegar em múltiplos níveis de abstração das ideias. Essas abordagens podem situar-se desde os níveis profundos, altamente filosóficos e normativos, até os impactos delas nos níveis mais operacionais e instrumentais da ação pública. Obras como as de Mehta (2010) buscam dar significado a esse tipo de estratégia, ao entender as ideias nas políticas públicas como insumos para um *zeitgeist* (uma filosofia pública, em nível profundo de normatividade), mas também como elemento definidor de problemas (*ideas as problem definition*) e inspirador de *policy solutions*²².

²² Outro grande número de abordagens cognitivas se dedica a fazer uma taxonomia das ideias, tornando-as inteligíveis e operacionalizáveis em pesquisas empíricas nas políticas públicas. Assim fazem Campbell (2002), Hall (1993) – ao identificar três “ordens de mudanças” nas políticas – e Sabatier e Weible (2007), que apontam a existência dos núcleos de *deep core*, *policy core* e *secondary aspects* influenciando na coordenação política e na construção de políticas públicas.

Compreender os projetos políticos dessa forma é central nessa pesquisa. Já está claro que eles são abordados aqui enquanto elementos cognitivos, marcados por arcabouços normativos e embebidos em lógicas próprias que articulam premissas e efeitos em políticas públicas. Em contraposição a interpretações que poderiam ver nos projetos políticos os projetos pessoais ou projeções/ambições de poder *per se*, nosso significado para esse conceito é mais fiel à tradição teórica. Ao mesmo tempo em que antagonizamos essa visão tipicamente utilitária das ideias, estamos atentos a não reduzir nossa abordagem a uma interpretação ingênua, ignorando os interesses dos atores e as disputas inerentes às buscas por capitais políticos e econômicos.

Por essa razão, a abordagem adequada de projetos políticos não se resume à dicotomia entre “ideias” *versus* “interesses”, e a própria definição de “interesses” para nós não está calcada unicamente sob a perspectiva material (BRAUN, 1999). Os interesses dos atores devem ser vistos como construídos a partir de um processo de significação, em que eles não são reduzidos aos postulados da escolha racional, mas compõem uma matriz complexa de necessidades determinada pelo quadro de interpretação a respeito do mundo (MULLER, 2000). Ao dizer isso, tampouco defendemos uma abordagem construtivista, mas uma “saída possível”, em que os interesses materiais e os dilemas coletivos existem objetivamente, mas dependem também de como essa realidade é interpretada (BRAUN, 1999). Para Braun (1999) “não somente os interesses dependem [...] de interpretações cognitivas, mas as escolhas também são resultado da cognição e avaliação, e não somente do cálculo” (1999, p. 14, tradução minha). E nessa interpretação estão inseridos os arcabouços teórico-normativos, os projetos políticos.

Em suma, os projetos políticos se localizam na conjunção dos quadrantes do interesse material, das normatividades sociais (percepções acerca da justiça distributiva) (SANDEL, 2011), dos sentidos da causalidade²³, e dos princípios lógicos de seus postulados. Ao mesmo tempo, conseguem operar como norteadores de filosofias públicas e indutores de soluções de políticas públicas práticas (MEHTA, 2011).

²³ Pois, como veremos, cada projeto estipula diagnósticos para os problemas e fenômenos sociais e os liga a mecanismos de intervenção pública.

2.1 O encaixe entre a Sociologia da Ação Pública e os Projetos Políticos

Toda a produção teórica que vimos mostrando compõe as múltiplas facetas do que entendemos como a tradição da “análise cognitiva” nas políticas públicas. Neste campo de estudos, entretanto, a teoria que melhor atende às nossas demandas de investigação é a Sociologia da Ação Pública francesa e, por isso, é um dos principais marcos teóricos do nosso argumento. É essa escola que propõe a ideia de *politics-of-instrumentality*, termo que adotamos como título do trabalho. Fazendo referência a essa abordagem, Hood (2007, p. 136, tradução minha) diz que ela

põe ênfase nas **percepções subjetivas** e nos **processos políticos** que cercam as escolhas das políticas públicas – que é a forma em que os *policy makers* e políticos concebem os instrumentos e suas considerações políticas e ideológicas que os levam a preferir uns instrumentos a outros (grifo meu).

Os instrumentos de políticas, na Sociologia da Ação Pública, são

dispositivos **duplamente técnicos e sociais**, que organizam relações sociais específicas entre o Estado e aqueles a quem ele se dirige, de acordo com as **representações e significados que carregam**. É um tipo particular de instituição [...] com um propósito genérico de carregar um conceito concreto da relação entre política e sociedade, sustentado por uma forma de **regulação** (LASCOUTES e LEGALÈS, 2007, p. 4, tradução minha, grifos meus).

Essa abordagem às políticas públicas é extremamente potente, pois trata as políticas públicas a partir de aspectos inovadores, que são: os instrumentos de políticas públicas (aspectos operacionais e visíveis das políticas) estão em função de intermediar a relação entre Estado e sociedade, que envolve dinâmicas de dominação, mas também de percepção cognitiva. No nosso caso empírico, que será analisado mais à frente, *os instrumentos são as ferramentas legais – leis, decretos, portarias, medidas provisórias etc – que operacionalizam os CCTs em cada uma das sub-hipóteses de trabalho*. Estudar os CCTs a partir de seus arcabouços regulatórios foi uma opção feita por este trabalho, mas seria possível enfatizar a análise em múltiplos outros tipos de instrumentos²⁴: instrumentos de transferência, de comunicação, de monitoramento e tantos outros que intermedeiam a relação entre Estado e indivíduos através da política dos CCT.

Os instrumentos não são “ferramentas com neutralidade axiológica, igualmente

²⁴ A literatura acerca dos instrumentos está repleta de tipologias e taxonomias dos instrumentos e de seus determinantes. Algumas das mais famosas são a Hood (1983), Linder e Peters (1989) e a de Lascoumes e Le Galès (2007).

disponíveis, pelo contrário, eles são portadores de valores, carregados de determinada interpretação do social e de noções precisas acerca do modo de regulação pretendido” (LASCOUMES e LEGALÈS, 2007, p. 4, tradução minha).

A criação de um instrumento pode significar transformações nas relações de poder, na estruturação da burocracia estatal, nas condições da governabilidade e nas capacidades de se governar/conduzir políticas públicas. Está inserido nessa ideia que os instrumentos se estruturam como materializações práticas da forma escolhida de se organizar a sociedade e de administrá-la burocraticamente. Por consequência, os instrumentos dizem respeito à racionalidade que estrutura os poderes e é, portanto, é informativo sobre a forma que os gestores do Estado buscam se inserir e influenciar o meio social (HALPERN, LASCOUMES e LE GALÈS, 2021).

Assim, chamada “instrumentação da ação pública” envolve uma série de escolhas que devem ser feitas acerca das técnicas, métodos e operações que regulam a vida social e geram, inexoravelmente, efeitos distributivos na sociedade. A instrumentação é o que faz o governo operacionalizável e material (LASCOUMES e LEGALÈS, 2007) e os instrumentos, quando implementados, passam a contar com relativa autonomia para organizar as relações de poder. Os procedimentos implementados pelos instrumentos balizam a relação entre Estado-sociedade e os efeitos distributivos gerados jamais são aleatórios, mas previamente pretendidos – desta forma, os instrumentos são instituições.

A falsa neutralidade contida em protocolos, leis e métodos (e.g. métodos de obtenção de informações) esconde o fato de que, para sua definição, inúmeros conflitos entre atores, visões de mundo e organizações foram travados (LASCOUMES e LEGALÈS, 2007). Naturalmente, os atores mais poderosos (“vencedores”) induzem o regramento.

Podemos distinguir, pelo menos, duas grandes tradições de estudo dos instrumentos nas políticas públicas: um grupo tributário da tradição conhecida como *policy design* (HOOD, 1983; HOWLETT, 2019; LINDER e PETERS, 1989; SALAMON, 1981) e outro oriundo da tradição francesa (LASCOUMES e LEGALÈS, 2007; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012; MULLER, 1995; HALPERN, HASSENTEUFEL e ZITTOUN, 2018). Em ambos, os determinantes da escolha dos instrumentos e os resultantes de cada um para as políticas públicas são absolutamente centrais, apesar de ainda haverem muitas áreas cinzas a respeito dos fatores políticos que levam às escolhas públicas. Neste aspecto, essa dissertação pode aportar uma importante contribuição à discussão a respeito das ideias, do contexto e dos procedimentos que levam à adoção dos instrumentos.

Na ênfase específica da Sociologia da Ação Pública Francesa, as políticas públicas não são construídas buscando unicamente a resolução de problemas sociais como algumas teorias preveriam (inclusive as teorias mais clássicas do *policy process* (EASTON, 1957)) (MULLER, 2000). Até mesmo os problemas sociais são relativos para essa escola. O que alguns percebem como um “problema a ser tratado” (e.g. a pobreza), talvez não tenha a mesma importância em outros quadros cognitivos. As políticas são a materialização da “percepção do real” por alguns grupos e a indução de como mundo deveria ser – ou seja, seus projetos sobre como a economia, a sociedade e a política devem ser organizados (MULLER, 2000).

Quais são e como se dá a construção cognitiva que movimenta a instrumentação? Neste ponto a Sociologia da Ação Pública francesa pode ter íntimo debate com a teoria latino-americana dos projetos políticos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). O ponto de contato se estabelece na noção de *référentiels* (FAURE , POLLET e WARIN, 1995; MULLER, 2000; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Os referenciais são exatamente as convicções e que os atores portam e que os levam a construir arcabouços que identificam determinados problemas sociais como “questões a serem tratadas” e como esse tratamento deve ser. Duas categorias são importantes: os referenciais globais e os referenciais setoriais.

Os referenciais globais estão relacionados à ideia de um grande paradigma que guia questões gerais da sociedade em determinado período da história do capitalismo. Não se tratam de um construto cognitivo uniforme, mas uma agregação de elementos ligados a valores dominantes de um determinado momento (MARTINS e CARBONAI, 2020). Um exemplo clássico é a permanência do paradigma keynesiano durante dos anos do pós-guerra ou o neoliberal nos anos 1980 e 1990. Em Lascoumes e LeGalès (2012, n.p., tradução minha), eles ainda que “não determinem todas as ações, não deixam de constituir passagens obrigatórias em relação às quais qualquer ator engajado em uma política pública é obrigado a se referir-se adaptando-os, discutindo-os ou refutando-os”.

Mais importantes para nós, contudo, são os referenciais setoriais. Os referenciais setoriais são os sentidos construídos dentro de cada política setorial. Essa teoria entende que a ação pública (ação estatal) acontece através de vários recortes do todo social (*une opération de découpage du réel*); e cada recorte é um setor, que porta suas próprias “imagens de política”. Cada política pública (de saúde, renda, cultural, tributária, para juventude...) é composta portanto de referenciais próprios daquela área, uma imagem dominante do setor (ou imagens que buscam ser dominantes) e procedimentos próprios da área. Muller (1995)

argumenta que os referenciais não são só ideias, mas se constroem em um fluxo com a política pública e com seus próprios instrumentos: “os referenciais não são só ideias ou discursos [...], mas são ideias em ação” (p. 161, tradução minha).

Nesse sentido, são ideias ligadas aos instrumentos, de maneira que os referenciais reportam-se imediatamente a eles (os instrumentos) e vice-versa. Muller (1995) mostra que os referenciais de cada política setorial compõem-se de (i) valores (e este aspecto está muito ligado aos valores dominantes do referencial global), (ii) normas (cristalização da relação entre o “real percebido” e o “real desejado” (e.g. “a agricultura deve se modernizar”) e tem reflexo regulatório) e (iii) algoritmos (reflexão acerca dos mecanismos de funcionamento dos instrumentos e seus reflexos no meio social).

Desta forma, os governos podem ser compostos de múltiplos referenciais setoriais, justamente porque abarcam muitos setores e políticas diferentes. Como cada área de política pública tem uma dinâmica própria, os referenciais setoriais sistematizam os “problemas sociais” próprios de cada área. As políticas públicas seriam uma divisão do trabalho governamental (MULLER, 2005). Muller (1995, p. 159, tradução minha) diz que “cada política veicula tanto uma ideia do problema (o problema agrícola, o problema da exclusão, etc.), uma representação do grupo ou setor social em questão que ela contribui para a existência (agricultores modernizados, excluídos...) e uma teoria da mudança social”.

Os atores que participam de cada setor também são elementos teóricos fundamentais, pois é através deles que os setores se formam e os referenciais fazem sentido. As políticas públicas não são formadas a partir dos referenciais setoriais como “um passe de mágica”. Pelo contrário, elas são dependentes do processo de produção de expertise pelos atores envolvidos, de institucionalização de demandas e de luta pelo monopólio da imagem do setor. Delas participam atores coletivos e individuais, que são parte do governo ou dos grupos da sociedade civil e que podem estar associados ou dispersos (MULLER, 2005).

O resumo de Muller abaixo mostra a um quadro geral dos pontos que queremos ressaltar, que são; (i) a ação pública é dividida em setores; (ii) estes setores têm referenciais ideacionais que orientam a instrumentação; (iii) os setores têm dinâmicas históricas e sociológicas de formação, envolvendo atores e demandas na política, que lutam por afirmação de seus modelos:

o setor, que podemos definir como um estruturação vertical dos papéis sociais (em geral profissionais), que encarnam regras de funcionamento e elaboração de normas e valores específicos, de seleção de elites e de delimitação de fronteiras, aparece, portanto, como determinados sistemas de ação do ponto de vista da ação pública: trata-se de uma configuração de atores que mantêm relações de conflito ou de

cooperação, essas relações se manifestando em um enquadramento cognitivo e normativo que delimita o objeto e o conteúdo de uma política pública. De maneira mais simples, podemos dizer que um setor é constituído por um conjunto de problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações (2005, p. 181, tradução minha)

A ideia de projetos políticos distintos que disputam força e influência nas atividades governamentais também vem Smyrl (2006)²⁵. Sua premissa é de que a teoria de Bruno Jobert e Pierre Muller insiste na “heterogeneidade e nas contradições incontestáveis do Estado em ação” (p. 3, tradução minha). Smyrl (2006), entretanto, leva esse argumento ao seu limite, afirmando que não existe uma “elite governante”, mas “as elites” com diferentes trajetórias profissionais, origens sociais²⁶. Assim, pode existir uma luta pela autoridade legítima entre essas elites, que se desenvolvem nos setores de políticas e lutam pela imposição de quadros cognitivos e normativos em suas áreas. Essa característica múltipla dos quadros cognitivos fica clara o excerto de Smyrl (2006, p. 15, tradução minha):

o fato que um quadro [de interpretação] seja dominante no interior de um conjunto [setor] não quer dizer que o conjunto em questão recobre todo o território intelectual [do governo] ou [todas] as políticas públicas. A posição dominante do quadro liberal no interior do setor da economia, por exemplo, não obriga que a lógica do mercado seja dominante em todas as atividades [governamentais] possíveis ou imagináveis.

O debate torna-se ainda mais refinado em se tratando de decisões que fazem interagir setores diferentes em decisões que sobrepõem temáticas:

uma decisão tomada segundo uma racionalidade própria de uma dada esfera [setor] (econômica, por exemplo) tem grande risco de parecer irracional quando vista da perspectiva de outra esfera (sanitária ou militar). O problema da ação e sua análise se complicam de novo quando não é evidente de qual esfera uma dada decisão deve depender. Recuperamos aqui o que Jobert e Muller qualificaram como “hiper escolha” [*hyper choix*]: uma escolha em muitas dimensões não compatíveis em que a simples maximização não oferece nenhuma solução única (SMYRL, 2006. p. 13, tradução minha)

Este assunto em específico pode ser muito potente para explicar os CCTs, mas também bastante complexo. De certa forma, os CCTs estão posicionados exatamente no ponto de convergência de vários setores de políticas, como o de assistência social, o econômico, mas também o de democratização. Por isso, consideramos que interpretar o papel que os CCTs jogam no sistema mais amplo de desenvolvimento e proteção social de cada país é uma chave de explicação importante para a problemática que estamos tratando. A essa discussão dedicaremos o quinto capítulo dessa dissertação.

²⁵ Smyrl (2006) também é tributário da Sociologia da Ação Pública.

²⁶ O autor também dialoga intimamente com a tradição elitista da Ciência Política, como Michels, Mosca e Pareto.

Toda essa concepção que vimos descrevendo nos força a *abandonar, decisivamente, qualquer hipótese de uma “elite de poder única” e de um governo uníssono ao entorno de um projeto político único*. Este é um dos pontos de partida, mas também de chegada deste trabalho. Proximamente, a análise que faremos dos projetos políticos de cada governo na América Latina terá como base uma visão setorializada, em que os projetos políticos têm forças distintas em cada setor de política e que disputam proeminência no governo como um todo.

Esse engate teórico será fundamental para a análise futura dos projetos políticos aplicados a cada governo latino americano. No próximo capítulo, toda a interpretação dos projetos políticos em cada governo estará associada à ideia de referencial setorial e que os setores disputam entre si a hegemonia no governo. Faz sentido, portanto, segmentar os governos em setores de políticas públicas, visto que políticas sociais teriam seus próprios referenciais dominantes (projetos políticos), assim como as políticas econômicas, dentre outras. No próximo capítulo essa ideia ficará mais clara.

Ainda que estejamos majoritariamente tratando das contribuições da Sociologia da Ação Pública para entender nosso problema empírico, a contribuição de Linder e Peters (1989) é essencial pela forma com que se encaixa e complementa o quadro teórico que propomos. Como poucos, os autores propõem um *framework* que, ao buscar entender os mecanismos de criação dos instrumentos, consideram o papel das instituições nacionais previamente existentes e do processo de adequação institucional ao quais os instrumentos são submetidos. Balizar este quadro para compreender a formação dos instrumentos é tão importante quanto analisar os referenciais, pois é dentro de cada ambiente e regramento institucional que os instrumentos tornam-se ou não palatáveis a ponto de serem decididos e implementados.

Linder e Peters (1989) trabalham o contexto institucional de uma forma ampla, levando a ideia de se estudar o significado e o processo de adoção de instrumentos para além da análise cognitiva pura, considerando a relação deles com os fatores sistêmicos e organizacionais. Para eles, a escolha dos decisores é feita considerando a conveniência (*suitability*) dos instrumentos frente ao contexto institucional de determinado momento regulatório ou grupo de políticas (LINDER e PETERS, 1989).

Essa visão é intrinsecamente interativa, cuja relação de *suitability* se estabelece entre instrumento e contexto institucional, afetando o quadro de formação de ideias – e, adicionamos por nossa conta, de referenciais. Segundo os autores,

é importante não perder de vista as influências institucionais da seleção [dos instrumentos]. Não somente os indivíduos que habitam as instituições do governo têm ideias sobre os instrumentos apropriados, mas as instituições em si mesmas parecem incorporar certas abordagens para os problemas de políticas públicas (LINDER e PETERS, 1989, p. 41-42, tradução minha).

Esse argumento é muito fecundo quando se desenvolve pesquisa a partir de um sistema de comparação de casos nacionais, como é o nosso cenário. Tendo que cada país comporta um conjunto regulatório próprio, um histórico de implementação de determinado estilo de políticas, assim como condições diferentes acerca do que é ou não conveniente que o governo faça, considerar esse macro ambiente é essencial. Segundo os autores:

Existem evidências indiretas para sugerir que os *national policy styles* [...] influenciam a percepção e escolha de instrumentos de políticas [em determinados] domínios. O instrumentos que parecem naturais em uma nação para abordar seus problemas políticos podem não parecer naturais em outro. Enquanto permanece um questão empírica sobre se essas variações no estilo de política refletem tradições e hábitos institucionais ou uma análise autoconsciente processo [pelos decisores], acreditamos que os estilos nacionais possam ser responsáveis por uma quantidade razoável de variação na escolha do instrumento (p. 49, tradução minha)

Portanto, as diferentes combinações institucionais, organizacionais e características sistêmicas de cada sistema político, teriam potencial de ser condição explicativa da variação na escolha dos instrumentos entre os países (LINDER e PETERS, 1989). Os valores de uma tradição estatista ou neoliberal de gestão das políticas teriam impacto na aceitação de instrumentos mais intrusivos ou mais orientados ao mercado por exemplo. Por outro lado, a resistência da comunidade política e de cidadãos para aceitar instrumentos alheios ao conjunto institucional em vigor poderia ser notável.

Sobretudo, o argumento de “conveniência” à adoção ou não de instrumentos é muito importante. Em última instância, os decisores moldariam suas ideias e referenciais à luz do que é devido ou indevido, do que é aceitável ou de que cabe ou não. Amplamente, Linder e Peters (1989) se referem desde o marco constitucional, às leis ordinárias que estruturam determinado sistema de políticas públicas até a cultura organizacional de agências do governo. Dada a necessidade de parcimônia, consideraremos como *background* institucional em nossa análise a estruturação dos sistemas de proteção social.

Essa ênfase institucional enriquece nosso argumento, pois adiciona não só outros níveis de análise (complementando o quadro interpretativo), bem como adiciona fatores de controle em nosso argumento causal. O capítulo quatro é dedicado inteiramente a olhar para a montagem institucional dos sistemas de proteção social no México, Chile e Brasil. Com isso, consideramos como a tradição de proteção social destes países pode contruir trajetórias de

promoção social e induzir escolhas de instrumentação dos CCTs. Também, deve-se considerar como o papel destas políticas no todo institucional poderia ter influenciado as decisões de sua própria instrumentação. Mas antes disso é imperioso olhar para o conteúdo dos projetos políticos.

2.2 Projetos Políticos: referenciais para a ação pública na América Latina

Se a ideia de que existe um referencial único para um governo é inverossímil para a Sociologia da Ação Pública, ela se comporta da mesma forma para a teoria dos projetos políticos. Com a premissa de que os projetos políticos comportam padrões cognitivos com validade interna, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e outras produções avançam na discussão de tipologias e modelos desses projetos na América Latina. O ponto de contato com a Sociologia da Ação Pública é justamente o fato de que os projetos políticos atravessam as áreas de ação do Estado, pois são encampados por diversos atores em cada área de ação pública (em cada setor). Eles percorrem e têm valências diferenciadas em setores como a economia, as políticas sociais e o próprio formato de gestão do Estado (como condução mais centralizada ou descentralizada, por exemplo). A potencialidade do arcabouço dos projetos políticos está na porosidade dessas ideias ao Estado e na *capacidade de que elas têm de coabitarem nos governos*.

A obra desses autores insere-se no terreno dos estudos da democracia contemporânea, podendo ser vista principalmente como a geração que sucede as produções sobre transição e consolidação democrática no continente. Essas produções, que se destacam nos anos 2000, têm como principal preocupação analítica o aprofundamento e a inovação democrática, o alargamento do campo da política, no sentido da participação, a generalização dos direitos políticos e a maior aproximação da sociedade civil com a sociedade política (AVRITZER, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Nessa perspectiva, a lente analítica desses autores a respeito da democracia na América Latina supera definições meramente formais da democracia representativa²⁷ (AVRITZER, 2002). Esse tipo de análise enfatiza o processo

²⁷ A ideia geral é de que desde as redemocratizações as descrições teóricas formais (elitista e representativa) da democracia na AL levou a uma atrofia explicativa em um elemento central da disputa pela construção democrática: os embates entre os projetos políticos, que estabelecem vínculos ideacionais entre sociedade e Estado (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

democrático a partir da revalorização da sociedade civil na construção da governabilidade, a partir da consideração do forte entrelaçamento entre sociedade e Estado.

Os projetos políticos, nessa lógica, são os fios que ligam e dão a tônica da relação entre esses dois *locus* políticos. Por definição, os projetos políticos são “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 38). Para os autores, as pesquisas devem colocar os projetos políticos em um lugar privilegiado, pois é a disputa entre eles – no seio da sociedade e do Estado – que constitui o próprio compasso da democracia na AL. Nas palavras dos autores, essa ênfase fica clara: “nesse sentido, [...] sociedade civil e sociedade política, em sua heterogeneidade interna, estão ambas atravessadas por distintos projetos políticos, que constituem um terreno fundamental da relação entre elas” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 15-16).

Em outro ponto, avançam na importância de estudar suas implementações (também nas políticas públicas), principalmente sob o fenômeno da chamada “confluência perversa”:

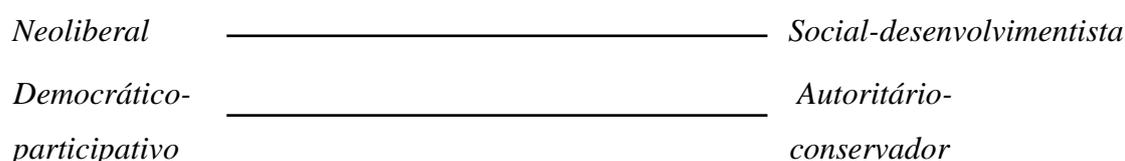
consideramos que a noção de projeto político pode representar uma contribuição analítica positiva na conjuntura atual da grande parte dos países latino-americanos. O reconhecimento da existência desses projetos e a identificação mais precisa de seus conteúdos e formas de implementação nos parecem fundamentais, particularmente [em uma] situação de “confluência perversa” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 16).

Por “confluência perversa” os autores mostram a coexistência entre projetos democratizantes e projetos resistentes a uma democratização mais participativa, ao passo que ambos fazem o uso da mesma linguagem. A ideia de confluência perversa será um elemento importante para explicar parte do objeto empírico mais à frente.

No livro de 2006, três grandes projetos são identificados pelos autores como recorrentemente presentes e em disputa nas democracias latino-americanas: o projeto neoliberal, o democrático-participativo e o autoritário-conservador. Contudo, por algumas razões, incluímos também o projeto social-desenvolvimentista, uma subvertente do neodesenvolvimentismo, como se explicará adiante. A primeira razão vem da natureza das políticas de transferência de renda, centrada na problemática socioeconômica. A segunda é porque concordamos com Abers e Almeida (2019) que argumentam que, depois de 2006, o neodesenvolvimentismo constituiu-se como evidente proposta política. Para essa decisão, também nos escoramos na própria Dagnino (2016), que trabalha com o projeto neodesenvolvimentista.

Esses quatro projetos, cada um com suas premissas de validade interna, *na prática*, são

comensuráveis, ou seja, podem ser encontrados em conjunto em diversas variações. Isso quer dizer que um mesmo governo pode ter aspectos cognitivos de mais de um projeto político. Ainda assim, é quase impossível, tanto teórica quanto empiricamente, que se encontre dois pares de projetos em um mesmo governo: o neoliberal e o social-desenvolvimentista; e o democrático-participativo e o autoritário-conservador. Isso se dá pela própria natureza dos projetos, como se verá mais à frente. Interpretamos essas dualidades como as pontas de dois eixos, um eixo político e um eixo econômico (no capítulo 5 analisaremos os projetos políticos a partir destes dois eixos):



Dessa forma, por exemplo, um governo *i* pode ter mesclas de neoliberalismo e democracia-participativa, ou de neoliberalismo e autoritarismo-conservador. Pode ser também social-desenvolvimentista e democrático-participativo ou social-desenvolvimentista e autoritário-conservador. Todavia, não se pode ser neoliberal e social-desenvolvimentista ao mesmo tempo ou democrático-participativo e autoritário-conservador. Isso se dá porque, ainda que todos os projetos sejam *teoricamente* diferentes entre si, na prática, alguns deles podem ser encontrados juntos em diferentes graus, pois *na prática*, não necessariamente põem foco sobre mesmas questões de política. No caso dos projetos em pontas distintas dos mesmos eixos, eles *necessariamente* põem focos diferentes sobre as mesmas questões²⁸.

Como se verá, como em toda teoria, cada projeto tem seus “objetos típicos”. Mesmo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 41) assumem que “é preciso reconhecer que os projetos políticos [...] serão sempre uma variedade de dimensões, com pesos e ênfases variáveis”. Para essa pesquisa, isso não é um problema *per se*, visto que os CCTs são multidimensionais e nos atentamos em construir hipóteses específicas, centradas na potência explicativa de cada projeto político.

Outra característica dessa abordagem é que os projetos são “ideias viajantes” e Brasil, Chile e México são países com percursos culturais e históricos distintos e detêm sistemas políticos e dinâmicas econômicas próprias. Assim, os projetos são adaptativos aos contextos

²⁸ No capítulo 5 atribuiremos a categorização final aos governos a partir destes dois eixos, que formam quatro quadrantes.

em que estão inseridos e podem adquirir contornos específicos em cada ambiente nacional em que são operados. Isso acontece através da incorporação de novos significantes e sentidos ideacionais em cada projeto, que se adapta e encaixa na estrutura política e social de cada país. Seria ingenuidade esperar que esses projetos se manifestassem de forma única em todos os países.

Para lidar com isso em uma perspectiva comparada, ao invés de trabalharmos com doze classificações distintas (4 projetos, 3 países), adotaremos uma “tipologia mínima” ou uma “régua mínima” para cada projeto, válida para todos os casos nacionais, de forma a destacar somente os elementos indispensáveis de cada projeto, sem os quais não se caracterizam como tal. Isso é metodologicamente adequado, de forma que a adoção dessa abordagem dará parcimônia à investigação e capacidade de “explicar mais com menos”, pois teremos poucos projetos políticos, mas com capacidade de transitar entre os casos.

O trabalho de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) e outros é centrado na investigação sobre a democracia participativa, movimentos sociais e institucionalização da participação. E os projetos políticos são os conceitos-chave utilizados para interpretar essa questão. Mesmo que a ideia da institucionalização da participação seja somente um dos focos de nossa investigação (representado, principalmente, pela hipótese 6), o conceito de projetos políticos é absolutamente central para hipotetizar sobre todas as relações causais que estamos investigando. Acreditamos que ao “pegar emprestada” a ideia de projetos políticos não estaremos incorrendo no estiramento conceitual denunciado por Sartori (1970), pois não violaremos as bases teóricas do conceito.

Mais que isso, essa pesquisa contribui com essa literatura ao testar a teoria em outra camada institucional e com outra abordagem metodológica. Subjaz no conceito de projetos políticos que, para além de paradigmas de uma disputa democrática, o “projeto vencedor” *de fato determina* as políticas públicas. Por isso, o que fazemos aqui é abordar o outro lado dos projetos políticos, o da instrumentação. Metodologicamente, nossa contribuição com essa literatura é entender os projetos não como mecanismos causais que ligam sociedade e Estado, mas como condição causal de instrumentação pública. Propomos testar se o projeto vencedor tem correlação com as políticas de CCT.

Nas seções que seguem, fazemos um tratamento teórico-conceitual de cada um dos projetos políticos. Para isso, buscamos nos ater à literatura teórica referente a cada projeto (bibliografia original dos teóricos mais referenciados). Procuramos nos ater àquelas referências que não baseiam suas definições tomando como argumento os programas de

transferência condicionada. Com isso, queremos evitar qualquer tipo de causalidade reversa ou endogeneidade em nosso argumento.

2.2.1 *Projeto neoliberal*

A ênfase analítica no neoliberalismo que este trabalho é obrigado a dar não é fortuita. A ampla prevalência teórica deste modelo como um referencial global – o que levou Bourdieu a chamá-lo de *pensée unique*, uma *doxa* (BOURDIEU, 2003) – e o estado do capitalismo internacionalizado trazem os sentidos do neoliberalismo para o centro dessa discussão. Também, é incontornável que dialoguemos com os trabalhos que defendem que os programas condicionados de transferência de renda são a cristalização do *modus operandi* da política social neoliberal (BENTURA, 2014; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; CORBOZ, 2013) ou que de alguma forma se referenciam no neoliberalismo (BORGES, 2018). Essa crítica é verdadeira e não nos opomos a ela. De fato, muitos aspectos dos CCTs estão em sintonia com premissas neoliberais, como a focalização e o capital humano. Ainda assim, isso não invalida nosso argumento e não nos faz cair em contradição. Trabalharemos melhor essa ideia no capítulo seguinte, em que apresentaremos as hipóteses de trabalho. Por hora, analisaremos puramente os princípios teóricos do projeto neoliberal.

A definição de Harvey (2005) para este projeto é certa, pois articula não somente a essência neoliberal, que é a economia de mercado e a livre iniciativa, atreladas às liberdades individuais, mas também o papel em que ocupa o Estado neoliberal neste meio. Em nossa abordagem ao neoliberalismo, não basta a ênfase na teoria neoclássica ou na hegemonia do capital privado desregulamentado. Sobretudo, o mais importante é o papel do Estado neoliberal no meio social e o (pequeno) espaço reservado para a ação dele em políticas sociais. Harvey (2005) aponta que, para além deste projeto propor que o

bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos de propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2005, p. 12),

o papel primordial do Estado neoliberal é o de promover condições mínimas para que isso aconteça. Entre essas condições estão a garantia da qualidade e integridade do dinheiro (nas bases da teoria monetarista), a garantia dos contratos, a propriedade privada e propriedade intelectual e a indução de mercados onde eles não existirem (áreas como a poluição ambiental, os usos da água e a segurança pública) (HARVEY, 2005).

Fortemente limitado, a caracterização do Estado neoliberal está em função dos

diagnósticos puramente econômicos realizados para o momento do capitalismo e da geopolítica internacional dos anos 1970 e 1980 (HALL, 1993; HARVEY, 2005). Esses diagnósticos, ainda que tenham argumentos políticos em sua origem, como em Hayek (2001) (obra original de 1944), a respeito da valorização da liberdade individual, tal como nos liberais clássicos europeus, converteram-se em um substrato puramente econômico – que posteriormente desafiaria até mesmo as premissas da democracia (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; HARVEY, 2005).

O neoliberalismo ganha força ao oferecer um programa-resposta às estagflações (estagnação econômica e alta inflação) da década de 1970, experimentadas principalmente pelos países da OCDE. Desde seu começo, o neoliberalismo forjou-se tendo como principais inimigos a recessão econômica, a inflação, o déficit primário e crises fiscais, os gastos sociais elevados e a regulamentação que “asfixiava” o tráfego do capital e do comércio internacional (ANDERSON, 2012; HARVEY, 2005). Por isso, esse projeto articula seu núcleo prioritário em cima de políticas monetárias e fiscais austeras, sendo todo o resto da ação estatal um reboque dessa prioridade.

Como seus principais componentes, estão o aumento da taxa de juros para a garantia da estabilidade monetária e controle da inflação (ainda que isso seja feito à revelia da política de empregos), a drástica redução da participação do Estado nos ativos econômicos (privatização), desregulações do capital produtivo e financeiro, desestruturação da organização sindical, incentivo à competição de mercado e a drástica redução da estrutura geral de investimentos estatais (HARVEY, 2005; MCGIMPSEY, 2016). Esse diagnóstico praticamente colocou o Estado moderno como instrumento da recuperação econômica liberalizada internacional (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Dessa forma, o neoliberalismo cria um aparato de organização social que se referencia em um tipo ideal de organização econômica. Citando Gilles Deleuze, McGimpsey assume que o neoliberalismo, para além de uma teoria econômica, deveria ser visto como uma “filosofia de aparatos sociais” (DELEUZE, 1992, p. 163 *apud* MCGIMPSEY, 2016, p. 2). Com isso, implica-se que o arcabouço neoliberal extrai premissas do campo econômico para todos os campos da participação social, da política e da implementação de programas sociais.

Na tese original neoliberal, a consequência social desse projeto, por causa da obrigatória restrição do Estado, é a ausência de regimes previdenciários públicos, a volatilidade dos salários e dos empregos, a volatilidade da oferta de bens essenciais, como a alimentação (dadas as taxas de câmbio flutuantes) e a fácil desmobilização do capital

produtivo. O argumento base dessa prática social é que

cada indivíduo é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado aos domínios do bem-estar social, da educação, da assistência à saúde e até aos regimes previdenciários [...]. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (HARVEY, 2005, p. 76)

O combate à pobreza e à desigualdade seria natural na medida em que a produtividade aumentasse, os lucros e dividendos fossem reinvestidos, o comércio se tornasse eficiente e as economias crescessem de forma geral. Como uma “maré montante que faz subir todos os barcos” (HARVEY, 2005, p. 75), o efeito multiplicador dos ganhos de produtividade proporcionaria melhores padrões de vida a todos e a forma mais eficiente de eliminar a pobreza seria a liberdade dos mercados de trabalho. Qualquer política social deveria ser a mínima, pois quaisquer provisões seriam vistas como intrusões artificiais neste mercado, introduzindo mecanismos que desorganizariam e desincentivariam seus tamanhos e o equilíbrio da remuneração da mão-de-obra (BLAD e FALLOV, 2019).

Na medida em que o princípio de liberalização econômica não foi sucedido pelo “natural usufruto social dos ganhos do crescimento”, constituem-se pressões por um aporte ideacional que responda com algum tipo de Estado de bem-estar (BLAD e FALLOV, 2019). De fato, seguindo Blad e Fallov (2019), analisar o Estado de bem-estar sob o neoliberalismo somente sob o prisma do *retrenchment*, da redução e desmobilização de políticas, pode ser bastante improdutivo e até ofusca aspectos principais dos desenhos de políticas sob o neoliberalismo.

Mais que isso, Estado de bem-estar neoliberal (e suas políticas de combate à pobreza) têm um aspecto qualitativo próprio, de maneira em que não somente se estabelece um baixo grau de investimento em políticas sociais, mas também a *forma* em que essas políticas são implementadas correspondem a fundamentos neoliberais. Um primeiro aspecto trazido por Blad e Fallov (2019) é que a política social sob esse espectro transforma-se de um sistema amplo de provisão para políticas direcionadas a grupos específicos ou muito restritos.

Esse é o sentido da focalização para o neoliberalismo. Neste projeto, o estreitamento dos critérios de elegibilidade é um aspecto fundamental. A eficiência da focalização é elemento que garante a eficiência da ação pública (BLAD e FALLOV, 2019). Este aspecto está relacionado a uma pedra angular da ação pública neoliberal, e que está subsumida em todas as nossas hipóteses, que é o princípio da racionalidade. Inspirada na ideia da

racionalidade econômica, a racionalidade na ação pública implica tanto em otimizar recursos, quanto em padronizar protocolos e comportamentos.

A racionalidade está em sintonia com outra premissa do projeto de bem-estar neoliberal, o tecnicismo. Desde sua fundação, o neoliberalismo constituiu-se como um corpo teórico e um projeto político conformado principalmente por técnicos e *experts* (RESENDE, 2022). Devido à sua origem, mas também às suas finalidades, nesse modelo os formuladores de política por excelência são os tecnocratas ortodoxos (HARVEY, 2005). Em tese, neles repousa o conhecimento necessário relativo à aplicação de instrumentos para uma economia mínima e compreendem o valor da liberdade individual e a importância política de um Estado reduzido.

Em consequência, um aspecto visceral desse projeto político é seu frágil vínculo com a própria democracia. Na medida em que o neoliberalismo não é um projeto concebido através de processos democráticos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006) e não tem no alargamento da democracia um objetivo em si, esse projeto tem com a democracia, no máximo, um compromisso condicional. Para o neoliberalismo, a democracia só é justificável quando ela não produz distorções na economia de mercado ou não afeta a liberdade individual (ANDERSON, 2012; HAYEK, 2001). O argumento principal é a desconfiança de que a regra da maioria, através dos canais democráticos (representativos, participativos e ordens executivas), tome decisões irresponsáveis e ultrapasse os limites do direito e da liberdade individual (HAYEK, 2001).

Dessa forma, instala-se no seio do neoliberalismo um conflito entre individualismo e coletivismo, em que todos os modelos nos quais o método de tomada de decisão é coletivo (do corporativismo fascista à democracia) podem ser potencialmente violadores de direitos. A liberdade individual só é preservada quando o arranjo institucional-legal é mínimo, que não sobrepõe decisões legislativas à vontade individual e que não induz consensos artificiais (HAYEK, 2001). O arranjo de políticas, portanto, deve ser insulado e tecnocrata, que respeita a vontade e o senso de responsabilidade individual.

A ideia de responsabilidade pessoal pelas escolhas feitas pelo indivíduo e por investir em seu próprio capital humano é outro argumento principal no neoliberalismo (SCHRAM, 2018). Em *The constitution of liberty*, Hayek, que passou a ser visto como “o pai da responsabilização” (SCHRAM, 2018) traz elementos fundamentais para o projeto político e para as hipóteses neoliberais em nossa pesquisa. Um dos pais do neoliberalismo diz que

toda a nossa atitude em relação ao funcionamento de nossa ordem social, nossa

aprovação ou desaprovação da maneira com a qual determina a posição relativa de diferentes indivíduos está intimamente amarrado com nossas visões sobre a responsabilidade [...]. Uma sociedade livre provavelmente exige mais do que qualquer outra que as pessoas sejam guiadas por um senso de responsabilidade que vai além dos deveres exigidos pela lei e que a opinião geral aprove que os indivíduos sejam julgados responsáveis tanto pelo sucesso quanto pelo fracasso de seus empreendimentos. Quando os homens são autorizados a agir como bem entenderem, eles também devem responsabilizados pelos resultados de seus esforços (HAYEK, 1978, p. 76, tradução minha)

Na conduta de política social do Estado neoliberal, a ideia de responsabilidade não vem sem os efeitos disciplinares e sem punição a comportamentos desviantes. Para isso, é característico do modelo de introduzir na relação entre Estado e o receptor da política social uma relação de *sticks and carrots*. Incentivados por pagamentos laterais ou punições, os cidadãos assumem as responsabilidades pelo bem social que recebem ao mesmo tempo em que estabelecem uma relação mercadológica com o próprio Estado (BROWN, 2015; SOSS, FORDING e SCHRAM, 2009). Ao assumir essas responsabilidades, a ideia é que o indivíduo torne-se autônomo o mais rápido possível, aliviando um peso de depender do Estado neoliberal já estrangulado e limitado.

O que descrevemos aqui como projeto político é próximo do que Esping-Andersen (1991) descreve como obra final do modelo de bem-estar residual. Na sua caracterização, o principal lugar de ação do Estado é no hiato entre família e mercado. Com esse papel reduzido, predomina a focalização nos mais pobres entre os pobres, os benefícios reduzidos, a preocupação com a propensão marginal de escolha pelos benefícios em lugar do trabalho e os reduzidos planos previdenciários (ESPING-ANDERSEN, 1991). Contrariamente a outras tipologias de Estado de bem-estar, essa relação dá-se na lógica do contrato, e não dos direitos.

Instrumentalmente, essa “mercantilização do bem-estar” lança mão de vários instrumentos que passam por altas penalidades e algumas vantagens ao comportamento disciplinado, a criação de protocolos e abordagens paternalistas para as populações, mecanismos de validação das responsabilidades (*held accountable*) e de monitoramento (SOSS, FORDING e SCHRAM, 2009; SCHRAM, 2018).

Em seu ponto máximo o neoliberalismo implica em políticas sociais completamente privatizadas (modelo *outsourcing*), no sentido em que o Estado transforma-se em um demandante de políticas sociais aos mercados (YANG *et al.*, 2020). Nessa situação, o Estado assume o papel de regulador e controlador da qualidade enquanto toda a provisão está localizada fora dos instrumentos operacionais do Estado. O único instrumento utilizado é o contrato com entidades privadas ou organizações da sociedade civil e os instrumentos de referenciamento (YANG *et al.*, 2020). Ainda que esse seja o modelo típico neoliberal, não nos

aprofundaremos nele, pois os CCTs são majoritariamente implementados pelos próprios Estados, de maneira direta.

2.2.2 *Projeto social-desenvolvimentista*

Assim como o projeto neoliberal, o projeto neodesenvolvimentista é fruto do debate econômico acerca das matrizes do desenvolvimento e de como deve ser a relação entre Estado e mercado. E assim como o modelo anterior, suas premissas e resultantes ultrapassam os limites da política econômica e assumem prerrogativas que impactam as políticas sociais e a própria condução democrática. Para além dos postulados sobre o papel do Estado na economia, o neodesenvolvimentismo consegue estabelecer marcos normativos a respeito do papel do “social” em um projeto de desenvolvimento nacional. Surge, então, o social-desenvolvimentismo, como uma dimensão do projeto neodesenvolvimentista (uma subcategoria deste projeto), que devemos tomar como um dos projetos políticos de referência (PFEIFER, 2014; BASTOS, 2012).

Antes de nos dedicarmos aos aspectos que caracterizam o social-desenvolvimentismo, é importante visitar brevemente a sua matriz original, o “novo desenvolvimentismo” enquanto um projeto alternativo tanto ao neoliberalismo quanto ao nacional-desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 (BRESSER-PEREIRA, 2012a). O novo desenvolvimentismo tem uma literatura fortemente amparada no pensamento econômico brasileiro, estando assentado principalmente sobre a problemática da continuação da transformação econômica e social dos países que encerraram seus regimes autoritários com certo grau de industrialização (BRESSER-PEREIRA, 2012a), como é o caso do Brasil, Chile, Argentina (e México, que não experimentou o mesmo fenômeno das ditaduras cívico-militares nos anos em questão).

Apesar da territorialidade de sua gênese, amparados em Dagnino (2016), argumentamos que o pensamento novo desenvolvimentista pode ser interpretado como um projeto político de amplitude latino-americana. Tomamos isso por pelo menos três argumentos. Primeiramente, o neodesenvolvimentismo tem sua genealogia no nacional-desenvolvimentismo e na teoria estruturalista cepalina (BIELSCHOWSKY, 2009; DAGNINO, 2016), um projeto regional, que tem o desenvolvimento da América Latina como objeto e que foi teorizada por autores de muitos países (e.g. Raul Prebisch (1949; 1952), Maria da Conceição Tavares (1964), Celso Furtado (1971), Aníbal Pinto (1973), entre outros). Em segundo lugar, o objeto central desse projeto não é só o desenvolvimento brasileiro, mas de todos os países de inserção periférica e industrialização tardia (caso de muitos países do

continente) (BRESSER-PEREIRA, 2012a). Em terceiro, em certa medida, esse programa de ideias conquistou reverberação não só no Brasil, mas em toda a região durante o período investigado (ORDÓÑEZ e SÁNCHEZ, 2017)

Definido por um de seus principais teóricos como “um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas através das quais [...] os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos” (BRESSER-PEREIRA, 2012a, p. 15), o neodesenvolvimentismo “não é uma teoria econômica, mas [...] uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento” (*ibidem*). Em sua constituição, contudo, o neodesenvolvimentismo se diferencia em pontos fundamentais tanto da ortodoxia neoliberal, quanto do pensamento cepalino clássico²⁹.

No que mais nos interessa, que é a distinção com o neoliberalismo, o programa novo-desenvolvimentista postula que as dinâmicas de desenvolvimento social e econômico dos países latino-americanos são dotadas de especificidades decorrentes da condição econômica e do estágio do desenvolvimento próprios desses países. Assumir isso implica opor-se às *doxas* neoliberais de que o funcionamento dos mercados nacionais em todos os países é condicionado pelos mesmos fatores e que, portanto, em condições de Estado mínimo e mercado forte, todos os países têm iguais condições de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2012a). Ao contrário, no neodesenvolvimentismo, o Estado deve compreender o estágio de desenvolvimento do país e aplicar políticas econômicas e sociais ativas. Para Bresser (2012a, p. 26), “o novo desenvolvimentismo deseja um Estado forte e um mercado forte e não vê nenhuma contradição entre eles”.

A partir dos anos 2000, o neodesenvolvimentismo buscou elaborar políticas que almejassem maiores taxas de crescimento. O diagnóstico da situação da região era que a industrialização havia sido alcançada, porém as baixas taxas de crescimento advinham da falta de competitividade das indústrias nacionais na economia internacional. Isso era causado por várias tendências estruturais, que se resumiam principalmente na ineficiência de exportação de produtos de alto valor agregado e na incapacidade dos mercados domésticos em constituírem-se fortes demandas internas. Internamente, que é o que mais nos interessa, o problema seria a insuficiência crônica de demanda e a incapacidade de formação de um

²⁹ Por razões de espaço, não será possível explorar mais profundamente a distinção entre o neodesenvolvimentismo e o pensamento cepalino. De forma geral, para o neodesenvolvimentismo, as políticas cepalinas alcançaram suas metas (industrialização, construção de mercados competitivos e formação de burguesias nacionais capazes de financiar o desenvolvimento). Contudo, a continuidade dessas conquistas depende de outra orientação política e econômica, que é proposta pelo novo desenvolvimentismo.

mercado consumidor de massa, dada a propensão dos salários e rendas crescerem abaixo das taxas de produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2012a).

Para além das políticas fiscais e monetárias vinculadas ao “tripé” neodesenvolvimentista (práticas fiscais responsáveis, taxa média de juros moderada e taxa de câmbio competitiva) (BRESSER-PEREIRA, 2012a), a política de fortalecimento de um mercado de massas, através do aumento da renda e da indução ao consumo ocupa um lugar de importância. Para Bresser (2006), a própria definição de desenvolvimento passa pelo crescimento da renda por habitante e da melhoria da qualidade de vida e do consumo médio da população.

Vem de longa data a tradição de interpretar a demanda interna como um motor econômico, tanto para o crescimento da produção, quanto para o aperfeiçoamento das cadeias produtivas. Furtado (1966) já considerava que a alteração do perfil de demanda seria capaz de reorientar e redinamizar o perfil da estrutura produtiva. Mais recentemente, Bielschowsky (2012) categorizou o consumo interno como um dos “turbinadores” da economia, que alimentam rendimentos crescentes de escala. Ao mesmo momento em que parece que a questão da pobreza como insuficiência de renda no interior desse projeto já está relativamente resolvida – sendo a insuficiência de rendimentos um entrave que deve ser combatido para um projeto nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006) –, a questão da equidade/desigualdade e da pobreza não monetária teve uma trajetória mais complexa.

Alguns teóricos, desde o desenvolvimentismo clássico (FURTADO, 1966; WELLS, 1974) atribuem ao combate à desigualdade o potencial de transformação qualitativa das economias, através do aumento da demanda de bens de setores mais modernos. Para outros (BRESSER-PEREIRA, 2006; TAVARES e SERRA, 1975)³⁰, contudo, a desigualdade não é o foco do modelo, desde que é a demanda agregada o objeto de disputa e o objetivo a ser perseguido é o crescimento³¹. De forma geral, nos parece que a trajetória intelectual do novo desenvolvimentismo evoluiu de forma a incorporar paulatinamente o aspecto redistributivo em sua agenda.

Apesar disso, a visão do novo desenvolvimentismo nesse sentido é pragmática. A utilidade do combate à pobreza e, se possível a redução da desigualdade, é incentivar o aumento generalizado do poder de compra (BIELSCHOWSKY, 2012; BRESSER-PEREIRA,

³⁰ A posição de Bresser nos parece ser dúbia ou fruto de uma evolução em direção à busca de maior igualdade. Em alguns textos (BRESSER-PEREIRA, 2006), o autor não coloca o combate à desigualdade como elemento importante do modelo. Em outros (BRESSER-PEREIRA, 2012b), afirma que o novo desenvolvimentismo está preocupado com a melhor distribuição de rendimentos sociais. Pfeifer (2014) compartilha da mesma impressão.

³¹ Esses autores não deixam de entender a desigualdade como moralmente condenável.

2012a) e o aprimoramento das funções de demanda. O objetivo maior é driblar a insuficiência crônica de demanda, um dos entraves do desenvolvimento. A forma em que a renda é relacionada com a pobreza nesse artigo de Bielschowsky ilustra como o neodesenvolvimentismo entende a questão:

as questões cruciais relativas à distribuição de renda, pobreza, inclusão e demais políticas sociais tampouco são tratadas [no artigo], a não ser em sua integração com o projeto econômico pela via do modelo de crescimento com redistribuição de renda por produção e consumo de massa (2012, p. 732).

Essa nos parece ser a tônica geral do projeto neodesenvolvimentista com relação às políticas de combate à pobreza (aqui pegamos a genética do desenvolvimentismo para mostrar as raízes e variantes desse pensamento). Pfeifer (2014) concordaria conosco que o aspecto mais distintivo das políticas sociais é a inclusão social via consumo de massas. Minorando a ideia de capital social enfatizada pelo neoliberalismo, Pfeifer (2014, p. 752) deixa claro que “o conceito neodesenvolvimentista de desigualdade se refere à desigualdade de renda, portanto a desigualdade na posse dos meios de pagamento necessários à compra dos bens e serviços que satisfaçam as necessidades de bem-estar social”.

Essa é, principalmente, a vertente do neodesenvolvimentismo que aqui chamamos de social-desenvolvimentista. Enquanto o neodesenvolvimentismo desenrola-se também por outros campos de política fiscal, cambial e monetária, o social-desenvolvimentismo pode ser visto como a parcela teórica desse projeto que foca na política social como um dos “braços de ação”, que tem por fim o desenvolvimento estritamente econômico.

A operacionalização dessa ideia passa pela redefinição do próprio papel do Estado, que entra em ação duplamente: como um ator capitalizador da demanda das famílias e como um indutor do acesso aos bens e serviços públicos, mas também ao mercado de bens privados. Na política social, o postulado teórico de Estado e mercado fortes passa pelo gasto ativo do Estado em transferências às famílias, de forma a viabilizar o acesso aos bens comercializados pelo setor privado. Essa seria a política do “Estado mediador consumidor” (PFEIFER, 2014) ou do “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (BASTOS, 2012).

No aspecto político desse projeto (sua relação com a democracia), a ideia de Estado forte e capaz, dotado de autoridade efetiva sobre a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2010) ainda permanece fundamental para avançar nos objetivos de desenvolvimento. Isso implica que o Estado deveria ser movido por decisões técnicas e pragmáticas, em que os principais *locus* decisórios são a Presidência da República, os ministérios e as altas burocracias. Aqui os principais canais democráticos estão assentados sobre a democracia representativa e a

participação democrática dá-se a partir do voto e da atuação junto às casas legislativas (DAGNINO, 2016).

Isso significa que a abertura sistemática a pontos de encaixe na relação socio-estatal e de participação da comunidade, que é o que configura o aspecto participativo, está notavelmente ausente nesse projeto. Ser um projeto “insulado” da comunidade política em geral é uma das principais críticas ao neodesenvolvimentismo. Este “problema” parte da gênese do projeto, formulado por técnicos e economistas em um fluxo “de cima para baixo”. Aqui, o Estado – governo desenvolvimentista – é o “agente fundamental da transformação” (DAGNINO, 2016, p. 163) e o ator que orienta os caminhos da nação (BRESSER-PEREIRA, 2012a), em oposição forte às demandas de descentralização política.

2.2.3 Projeto democrático-participativo

Nas páginas em que introduzimos a ideia de projetos políticos e apontamos algumas recomendações iniciais, destacamos que esses projetos são comensuráveis. Com isso, dizemos que eles têm aspectos distintos entre si e que também têm prioridades programáticas e focos muito diferentes, o que faz com que um não seja naturalmente o oposto do outro. Como acabamos de observar no projeto social-desenvolvimentista, o aspecto político e democrático está inserido dentro de um projeto econômico. O mesmo se dá no neoliberalismo, ainda que comporte elementos oriundos do liberalismo político. No caso do projeto democrático-participativo o foco é no aspecto eminentemente político. As prioridades do projeto democrático-participativo repousam na inauguração de uma nova relação entre sociedade e Estado, na busca por aberturas de canais participativos que levam mais eficientemente demandas da sociedade civil para a sociedade política.

Esse projeto constitui-se como resposta contra-hegemônica a um projeto de democracia que foi dominante no século XX (SANTOS e AVRITZER, 2002). Na abordagem de Santos e Avritzer (2002), toda hegemonia gera um movimento contra-hegemônico; e assim o foi com a emergência desse projeto. Até a terceira onda de democratizações (HUNTINGTON, 1994), tanto a teoria quanto a prática democrática estiveram assentadas sobre concepções de democracia que se baseiam sobre três premissas básicas: o procedimentalismo democrático (SCHUMPETER, 1994), a burocratização da democracia e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala (DAHL, 2012).

De forma geral, esses três elementos viabilizam a compreensão e a prática democrática como um método político de tomada de decisão a partir do princípio da maioria e que reduz a

questão da legitimidade à questão da legalidade e dos procedimentos (SANTOS e AVRITZER, 2002). Da mesma forma, a burocratização dos Estados no século XX (pela necessidade de eficiência no desenvolvimento) e a amplificação do escopo demográfico das democracias traduziram-se em uma concepção desse regime enquanto dominado pelo tecnicismo e pela ideia de que o tipo ótimo de decisão coletiva seria a representação (DAHL, 2012). A proposta hegemônica, portanto, constituiu-se na base da autorização da representação, com os problemas a ela associados, como o ofuscamento de minorias e a dificuldade de se estabelecer mecanismos eficientes de prestação de contas (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Como resposta a isso, nos anos 1980 e 1990, surgem concepções contra hegemônicas, que levam em consideração uma reformulação do papel da sociedade civil junto ao Estado democrático. A esse movimento, Santos e Avritzer (2002) classificam como a criação de uma nova gramática social e cultural articulada com uma proposta de reforma institucional, à procura de uma nova institucionalidade da democracia. Com a grande participação dos movimentos sociais na construção democrática da América Latina no final do século XX, implicou-se um projeto político que lançasse as bases de uma readequação do Estado frente aos interesses plurais e novas pautas emergentes. Isso se dá basicamente por dois motivos. O primeiro foi o sucesso da democracia eleitoral no continente, o que permitiu um “passo à frente”, em direção ao seu aprofundamento. Depois, a fragilidade dessa mesma democracia em promover justiça social, eficácia governamental e inclusão política (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2007)

A finalidade do projeto democrático-participativo seria dar vazão às demandas de maior proximidade social com as estruturas burocráticas que decidem e implementam políticas públicas, assim como a representação da nova complexidade cultural e social (SANTOS e AVRITZER, 2002). Por isso, esse projeto se articula basicamente sob a incorporação de novos atores às estruturas de deliberação, o que pressupõe dois elementos principais: a abertura de novos canais participativos formais e a alteração da relação entre a política pública e o cidadão, em que as políticas devem deixar de ser interpretadas como concessões devem passar a serem vistas como direitos associados à cidadania ativa (AVRITZER, 2002; ISUNZA VERA, 2006).

No que se refere à abertura de canais participativos, Dagnino, Olvera e Panfichi (2007), mostram que essa pauta vem da busca pelo aprofundamento e ampliação do campo da política, que maneira que se reconhece que a sociedade é heterogênea e plena de disputas

políticas, e que o ambiente mais propício e legítimo à solução delas é a deliberação democrática em arenas participativas. A ideia é que somente a partir da abertura desses canais que os interesses e disputas podem efetivamente ser equacionados. O projeto democrático-participativo parte da premissa de que o aprofundamento democrático passa por um melhor tratamento para as disputas sociais, que é vocalizá-los (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Dessa forma, a “publicização do conflito” é um conceito importante para esse projeto (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2007). A diversidade e fragmentação da sociedade civil devem florescer em múltiplos canais, como orçamentos participativos, conselhos gestores, conselhos de cidadãos, fóruns de debate, mecanismos de prestação de contas e monitoramento, entre outros. Os contatos entre sociedade civil e Estado devem ser múltiplos, multiescalares e com grau relativo de complexidade, de forma a permitir com que dos atores da sociedade civil ganhem capacidade de influenciar o debate público.

Esse processo de implementar políticas públicas embebidas nas decisões sociais implica a necessidade de dar maior publicização também às atividades do Estado. Para que se crie novas arenas formais e que se permita novos encaixes (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019), a percepção acerca da informação e da própria agência da cidadania dentro do regime democrático deve ser transformada. Para a viabilidade desse projeto, é necessário que se compreenda os direitos políticos em uma perspectiva radical, a de que os cidadãos têm *direito* à participação e têm o direito a ter direitos, ou seja, que se tem direito à ação política para a conquista de direitos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2007).

Tudo isso significa uma relação muito mais profunda entre a sociedade civil e o Estado, para além das mobilizações populares que tradicionalmente vinham sendo empregadas (AVRITZER, 2002). A reformulação do espaço público implica uma reconstrução institucional, uma maior clareza e controle das informações que compõem a gestão do Estado (chamados de *accountability* transversal (ISUNZA VERA, 2006) ou *accountability* social (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002), uma maior igualdade entre os indivíduos, o que pressupõe a incorporação de minorias econômicas e identitárias. Dagnino (2004, p. 214) mostra que “a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder”.

Também, implementar esse projeto significa transformar o próprio caráter espacial da democracia. Nesse sentido, os recebedores das políticas enquanto atores-chave para as

decisões passariam a constituir um foco político e o local, a ponta da implementação, passaria a ter importante peso decisório. Muitas das decisões a respeito da operação da política na ponta seriam deliberadas neste ambiente. De certa forma, também, como mostram Teixeira e Albuquerque (2006), a possibilidade de esses espaços se converterem em arenas participativas para a efetiva cogestão do poder depende do amadurecimento do projeto político democratizante presente na sociedade civil local.

A isso está relacionado o segundo aspecto marcante desse projeto político. A reconstituição do papel da sociedade civil enquanto co-constructora da política pública e enquanto ente assegurador que a política seja promotora de direitos (BETTO, 2014). “Cogestão” neste projeto é uma palavra importante, mas está em uma tônica muito diferente da neoliberal. Aqui, não está associado ao *outsourcing* (YANG *et al.*, 2020), mas a um provisionamento de bens públicos pelo Estado com íntima colaboração da sociedade tanto nas esferas de decisão, quanto na condução da implementação e na prestação de contas. A construção de políticas públicas, neste modelo, implica um compromisso dos cidadãos em estar constantemente supervisionando e ajudando a coordenar a ação pública no sentido de assegurar que ela de fato promova da cidadania, seja inclusiva e que defenda direitos, em estrutura diferente da do contrato neoliberal.

Neste modelo, as próprias políticas de combate à pobreza são redesenhadas a partir dessa lógica. Enquanto as interfaces socioestatais no modelo neoliberal para as políticas sociais adquirem a ideia de consulta e servem para alimentar com informações a racionalidade técnica, no projeto democrático participativo, a ideia é de que estes benefícios estejam atrelados ao desenvolvimento mais amplo de uma consciência democrática, de um engajamento social com a esfera política e de uma educação cívica (BETTO, 2014). Como serviços e benefícios atados à cidadania (AVRITZER, 2002), os cidadãos são chamados neste modelo a tomar consciência e agência do processo de implementação da política enquanto um ativo democrático. A ideia é que se apropriem politicamente da própria política pública.

A pobreza e a desigualdade, nesse sentido, seriam importantes entraves para a consolidação democrática. Primeiramente, pois gerariam instabilidade democrática, dada a dificuldade em gerar consenso moral a respeito da capacidade do regime de entregar bens públicos, minando a própria crença na sua conveniência (AVRITZER, 2002). E, em segundo lugar, porque a própria pobreza e desigualdade já são, em si, violadoras de direitos e anátemas da igualdade postulada pela ideia de “democracia radical”, fenômeno pelo qual os cidadãos são chamados a participar ativamente.

2.2.4 *Projeto autoritário-conservador*

O último projeto político de que trataremos nessa seção é o autoritário conservador. Assim como o projeto democrático-participativo, a essência desse projeto é política e não econômica. Dessa forma, a organização das políticas sociais é articulada com fins políticos de dominação, em perspectiva oposta à do projeto anterior. Na abordagem teórica de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) é possível traçar hipóteses sobre um projeto autocrático mesmo que os três regimes políticos que trabalhamos tenham sido formalmente democráticos no período estudado. Isso acontece porque na obra desses autores, é possível pensar o projeto autoritário-conservador em uma “fase de latência” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Nesse estado, o projeto não se manifesta como em sua versão clássica, como no fechamento das instituições democráticas e da instauração de ditaduras cívico-militares. Pelo contrário, a ideia dos autores em trazer esse projeto na América Latina do século XXI é informar sobre o fato de que as intensas e persistentes desigualdade e pobreza produzidas pela ineficiência neoliberal tornam frágeis as democracias do continente, o que pode gerar instabilidades e rupturas. Por outro lado, e para nós esse é o ponto mais importante sobre esse projeto, é que, no estado de latência, esse programa segue influenciando as políticas públicas em seus contornos mais sutis (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Assim como o autoritarismo social (DAGNINO, 1994)³², traços do autoritarismo político podem ser vistos em sociedades democráticas quando a instrumentação das políticas dá-se de forma restritiva e instrumental ao grupo político governante, de forma a minar a participação social e promover sua perpetuação no poder. Nesse projeto, as políticas públicas – em todas as suas camadas – nada mais são do que uma função de dominação da sociedade e dos beneficiários pelos grupos dominantes. Mesmo os regimes democráticos podem comportar traços da gramática do projeto autoritário-conservador, principalmente quando se olha para as limitações impostas ao sistema de participação social e para os padrões de tomada de decisão nas políticas públicas (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

A começar pela participação, seu sentido nesse projeto é completamente negligenciado ou esvaziado em direção a uma configuração meramente simbólica e formalista. As arenas de participação neste projeto são restritas aos apoiadores do governo e se transformam em corpos aclamatórios e de apoio político à administração central. Aqui a definição do projeto

³² Este conceito, em Dagnino (1994) refere-se às práticas persistentes na AL, vistas como “um sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade” e estabiliza relações de dominação cultural e social.

autoritário-conservador se aproxima muito do modelo corporativo de decisão e resolução de conflitos (COLLIER, 1995; SCHMITTER, 1974). Os conflitos neste projeto são evitados e o fluxo de informações e decisões é sempre vertical, de cima para baixo. Assim, a estrutura de governança de determinada política é altamente centralizada e adquire caráter personalista, de maneira em que as políticas são interpretadas como uma representação da figura do presidente, de seu partido ou de sua administração.

O resultado disso é que não existem encaixes (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019) genuínos entre as organizações da sociedade civil e beneficiários das políticas com o Estado. Nem no topo decisório e nem nas instâncias de participação (IP) local os cidadãos que estão fora do domínio de controle do governo são autorizadas a participar. Nem se pode dizer que são realizados encaixes com a sociedade civil, pois a pouca pluralidade existente no Estado é dada artificialmente, de acordo com a configuração das forças sociais dentro do partido governista.

As políticas, portanto, perdem qualquer caráter de direitos e são implementadas de forma clientelista e particularista. O Estado de bem-estar é reduzido a benefícios seletivos e ausentes de sua dimensão finalística, que é promover o desenvolvimento social. Ao contrário, ele é instrumentalizado para fins de aquisição de capital político e para garantir os meios de reprodução para os atores que já estão no poder, a partir da criação de clientelas (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Os pontos de contato com o projeto neoliberal devem ser vistos com cautela, pois, como afirmam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o neoliberalismo também comporta muitas formas de autoritarismo³³. O aspecto mais distintivo entre eles é a ausência ou a irregularidade de eleições e a falta de significação política das instituições representativas no projeto autoritário, enquanto esses processos são caros ao neoliberalismo. Outro contraste é que aqui o Estado é forte e centralizado e assume funções personalistas, enquanto no modelo neoliberal o Estado é o mais reduzido o possível. A essas distinções feitas pelos autores, acrescentamos que enquanto a política social no projeto neoliberal é restrita por finalidades de mercado e instrumentada a partir de critérios considerados técnicos, no projeto autoritário-conservador a política social não necessariamente é tecnificada, mas serve, sobretudo, como moeda de troca para conseguir apoio político dos partidos ou das massas.

Assim, a ideia de justiça social, redução da pobreza ou da desigualdade neste projeto é, na prática, uma construção narrativa de legitimação do governo:

³³ O que seria amplamente discordado pelos teóricos neoliberais, como Hayek.

no projeto autoritário, o Estado se reserva à distribuição seletiva da renda e legitima-se como o eixo articulador de ações conducentes à justiça social. Logicamente, a sociedade é vista antes de mais nada como grupos de beneficiários, clientes e peticionários, todos eles dispersos e desarticulados entre si. As instâncias de participação, se existem, se restringem às consultas formais, espetáculos legitimadores sem substância (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 47)

A este projeto político daremos menor ênfase analítica neste trabalho. Ainda que consideremos que existe uma agenda importante de pesquisa, pensar a articulação entre os projetos políticos e os CCTs pode ser mais proveitoso quando contrastamos entre si os projetos anteriores. Na tabela 2 a seguir, apresentamos uma adaptação nossa (em que incluímos a coluna do projeto social-desenvolvimentista, além de outras modificações) ao quadro de Isunza Vera (2006), que resume algumas das principais características dos projetos políticos:

Tabela 2 – Quadro resumo dos projetos políticos

PROJETO POLÍTICO	1) DEMOCRÁTICO	2) NEOLIBERAL	3) AUTORITÁRIO-CONSERVADOR	4) SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA
Ideia-base (sentido da ação)	Direitos	Funcionalidade sistêmica	Controle submisso	Investimento social para crescimento econômico
Ideia-base (concepção do poder)	Compartilhar o poder (co-gestão)	Autonomia do Estado eficiente	Sociedade incorporada ao Estado provedor	Autonomia do Estado investidor econômico
Caráter da sociedade civil desejada	Cidadãos co-responsáveis (que têm direitos)	Beneficiários (clientes e sócios)	Clientes submissos	Consumidores (demanda agregada)
Instituições chave (interfaces)	Conselhos participativos	Conselhos consultivos	Corpos aclamatórios	Conselhos consultivos
Conceito de prestação de contas	Ampliado (com dimensões participativas)	Convencional (com dimensões administrativa e legal)	Inexistente	Convencional (com dimensões administrativa e legal)

Conceito de participação cidadã	Co-responsabilidade no projeto, execução e fiscalização das políticas públicas	Integrar informações para a tomada de decisões eficientes no “núcleo estratégico do Estado” (tecnicismo)	Mobilização subordinada	Integração das classes sociais com a economia política do desenvolvimento; Integrar informações para a tomada de decisões eficientes
----------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Isunza Vera (2006, p. 266)

3 APRESENTAÇÃO DAS HIPÓTESES: A LÓGICA ENTRE PROJETOS POLÍTICOS E A INSTRUMENTAÇÃO

Nos dois capítulos anteriores apresentamos um controle básico do *outcome* (variável dependente), que são as dimensões dos CCTs e os instrumentos dentro delas, e o princípio conceitual formulador das hipóteses, que são os projetos políticos. Nessa seção, a dimensão empírica se cruza com a teoria dos projetos políticos, na busca de significar o fenômeno da instrumentação dos programas. O objetivo deste capítulo é apresentar o modelo analítico da dissertação e introduzir a forma com que traduziremos ideias abstratas em prognósticos empíricos observáveis.

Para isso, devemos explicar que toda a *rationale* desta pesquisa está assentada na ideia de que o neoliberalismo, enquanto referencial ideacional e projeto político, detém um papel central na investigação sobre os instrumentos dos CCTs. Como tempos explorado em toda a dissertação, isso se dá porque os CCTs são por vezes vistos como típicas políticas neoliberais. Essa tese é defendida por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), aos quais os princípios basilares dos CCTs descritos no capítulo 1 (focalização, restrição orçamentária, condicionalidades etc.) são a máxima representação da maneira neoliberal de implementar políticas.

Outros trabalhos como o de Bentura (2014) reforçam a ideia com o argumento de que esse tipo de política não estrutura uma proposta de integração social, na medida em que “se rende culto ao pensamento liberal quando se concebe a única integração é a integração ao mercado [...], no compromisso de que para operar essa integração se garante não interferir nas leis sacralizadas do mercado” (p.102, tradução minha). Em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a focalização, a centralização e a ausência do direito social, em direção à ideia de “caridade pública” caracterizariam os programas. Outros trabalhos mais empíricos, como o de Borges (2018), a ideia é de que os CCTs representariam para seus opositores um estreitamento das políticas sociais e uma redução dos gastos sociais em associação com as reformas de mercado e com as propostas das instituições financeiras internacionais.

Concordamos com essa visão e com a tese de que a *macro caracterização* dos CCTs corresponde ao projeto neoliberal. Entretanto, como apresentamos na introdução, carecem os testes a respeito dos projetos políticos no nível dos instrumentos. Buscando sanar essa lacuna, o desenho dessa pesquisa busca identificar se coabitam atributos de outros projetos políticos na especificidade da instrumentação dessa política social neoliberal. O que se busca investigar

é se é possível que existam traços de outros projetos políticos nos instrumentos dessa política pública através da América Latina. Assim, operamos no nível dos instrumentos, testando se e em quais limites os outros projetos políticos influenciariam na especificidade da instrumentação.

Esse argumento está em linha com a ideia da “confluência perversa”, de que o neoliberalismo convive com outros projetos na América Latina. Por isso, faz sentido testar *se* e *como* outros projetos podem se manifestar na instrumentação de uma política tipicamente neoliberal. Nessa lógica, faz sentido também distinguir entre dois argumentos diferentes, que poderiam causar certa confusão se não estiverem claros: o primeiro é o fato de os CCTs serem políticas neoliberais – argumento este que concordamos. O segundo é o fato de que, sendo políticas neoliberais, os CCTs não poderiam incorporar influências de outros projetos, o que disputamos e que é objeto de investigação.

Afirmar que os CCTs têm essa “pureza ideacional” pode enfrentar grandes dificuldades em se afirmar historicamente. Mesmo que os CCTs tenham sido implementados por governos neoliberais, o fato de eles terem sido continuados e expandidos em outros governos – inclusive de oposição – mostra que essa política pode sobreviver e se adaptar a mudanças de matriz ideacional. Isso levanta a hipótese de que governos não neoliberais também podem implementar essas políticas. Por isso é essencial estudar essa política na abordagem que propomos, a fim entender quais instrumentos são adaptados e quais mudanças são realizadas, mas que ainda assim não os descaracterizam enquanto “programa de transferência condicionada de renda” – como definidos por Fiszbein e Shady (2009).

Para responder de forma precisa se outros projetos políticos para além do neoliberal conseguem ou não influir na instrumentação dos CCTs, articulamos nossa estratégia de investigação em cima de oito pares de hipóteses alternativas. Essas hipóteses, que relacionam as dimensões dos CCTs às premissas teóricas dos projetos políticos, são desenhadas sobre a estratégia de hipóteses nulas e alternativas. Para cada dimensão dos CCTs (oito dimensões), duas hipóteses rivais foram construídas, H_0 (hipótese nula) e H_A (hipótese alternativa); em que a hipótese nula (“a ser desafiada”) sempre é hipótese neoliberal e a hipótese alternativa é sempre o “projeto político desafiante” (social-desenvolvimentista, democrático-participativo ou autoritário-conservador).

Desta forma, queremos testar se os instrumentos podem ser materializações de outros projetos quando estes projetos alternativos estiverem presentes nos governos analisados. Os seguintes parâmetros serviram de base para selecionarmos as dimensões sob estudo:

1. Variabilidade entre os casos: a partir de visitação bibliográfica e pesquisa prévia, foram selecionadas as dimensões dos CCTs que comportam variação entre os três casos em questão, o PBF, o CHS-IEF e o POP. A intenção foi trabalhar com o raciocínio contrafactual e com a ideia da observação de O e de $\sim O$ (presença e ausência do *outcome*), frente à covariação de C e $\sim C$ (presença ou ausência de determinado projeto político nos governos propositores da instrumentação do programa);
2. Encaixe e ambivalência teórica: para ter significado em nossa pergunta e desenho de pesquisa, as dimensões trabalhadas dos CCTs deveriam apresentar ressonância teórica em pelo menos dois projetos políticos. As dimensões deveriam ser ambivalentes, ou seja, serem objeto de significação por mais de um projeto político, tendo em vista a necessidade de duas hipóteses.

O modelo abaixo resume a abordagem analítica apresentada, organizada sob hipóteses concorrentes:

Tabela 3 – Modelo de organização das hipóteses de trabalho

		Hipóteses alternativas:
Dimensão x:	Dimensão x dos CCTs (dimensão possível para o <i>outcome</i>)	H_O : hipótese do projeto político neoliberal para a dimensão <i>x</i> dos CCTs H_A : hipótese do projeto político desafiante <i>y</i> para a dimensão <i>x</i> dos CCTs

Fonte: do autor

3.1 Dimensão 1: Instrumentos de focalização I: definição de elegibilidade

Essa hipótese refere-se a uma primeira dimensão de abertura ou de restritividade dos programas. A definição dos critérios de elegibilidade das famílias é um dos primeiros aspectos que caracterizam a política pública enquanto resultado de um embate político a respeito de quem ganha e quem perde com determinada instrumentação da política. Como apresentado no primeiro capítulo, os critérios de elegibilidade são elementos primazes para os

programas de transferência de renda e dentre eles, a distinção entre extrema pobreza e pobreza é muito importante (IBARRARÁN *et al.*, 2017).

Apesar de parecerem tipologias similares, esses critérios têm grande significado social, na medida em que uma pequena abertura ou ampliação de uma das categorias de inclusão pode significar a introdução de milhões de novos beneficiários no programa. Para além disso, o caráter qualitativo dos critérios de elegibilidade é um dos elementos que define a própria característica de cada CCT enquanto mais inclusivo ou mais restritivo; ou até como mais centrado no desenvolvimento de capital humano ou na redistribuição de renda (IBARRARÁN *et al.*, 2017; BORGES, 2018). Borges mostra que um CCT mais restrito busca focalizar em indivíduos com alta deficiência de capital humano, enquanto CCTs com critérios de elegibilidade/focalização mais amplos tendem a estruturarem-se com a proposta de conceber *safety nets*.

A decisão de como instrumentalizar esse aspecto diz respeito aos projetos de economia política. Adotar um CCT com menores restrições de elegibilidade e, portanto, com maiores portas de entrada (para famílias extremamente pobres, pobres e vulneráveis), implica em estruturar uma política mais expansionista e com maiores dotações orçamentárias. Na mesma medida em que o sistema tende a abrir portas para a incorporação de um número maior de categorias beneficiários, maior deve ser a capacidade fiscal e administrativa do Estado. Tem-se, portanto, uma primeira clivagem na escolha da instrumentação nos CCTs: enquanto para o modelo neoliberal os instrumentos regulatórios de elegibilidade deveriam portar maior restritividade na focalização, o modelo social-desenvolvimentista optaria por executar uma política mais ampla, com elegibilidade mais permissiva.

A racionalidade do argumento neoliberal para isso é que os CCTs são políticas para atingir os mais pobres entre os pobres, e aliviar situações extremas. Além disso, a execução de uma política deste tipo não poderia sobrecarregar fiscal e administrativamente o Estado, que deveria estar em constante estado de austeridade, em atenção somente às situações sociais realmente indispensáveis (HARVEY, 2005). Dessa forma, os grupos focais privilegiados deveriam ser as famílias consideradas extremamente pobres.

A racionalidade social-desenvolvimentista, por outro lado, veria a concepção de pobreza e de atividade estatal em uma perspectiva mais econômica e expansionista (ROTTA e REIS, 2020). Nessa visão, tanto as famílias extremamente pobres, quanto as pobres apresentam deficiências crônicas no padrão de consumo, de forma que para fins de desenvolvimento econômico, essas são categorias que deveriam receber intervenção

estratégica. Dessa forma, as políticas de redistribuição devem incorporar todos os grupos em situação de pobreza e extrema pobreza. O argumento social-desenvolvimentista atribuiria aos CCTs caráter expansionista em direção à redistribuição e aos objetivos de ampliação da renda da população em geral:

Tabela 4 – Hipóteses da dimensão 1

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 1:	Instrumentos de focalização I: definição de elegibilidade das famílias	<p><i>H_{Neoliberal}</i>: Os instrumentos de focalização têm uma perspectiva restritiva: famílias extremamente pobres;</p> <p><i>H_{Social-desenvolvimentista}</i>: Os instrumentos de focalização têm uma perspectiva mais permissiva: famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.</p>

Fonte: do autor

3.2 Dimensão 2: Instrumentos de focalização II: identificação dos beneficiários

Enquanto a hipótese anterior trabalha com os critérios que determinam os procedimentos de focalização, a hipótese 2 aborda os instrumentos regulatórios que determinam os métodos empregados para a identificação dos elegíveis. Conforme visto anteriormente, não só a definição de quem poderá receber o benefício é uma dimensão relevante da instrumentação, mas também a dimensão do como se dá a identificação das famílias que estão elegíveis a recebê-lo. Essa dimensão está relacionada com os aspectos que determinam a implementação da política. Dessa forma, a metodologia da construção operacional da focalização é problematizada nessa hipótese.

Como mostra Fiszbein e Shady (2009), os CCTs podem fazer uso de diversas camadas/estratégias para a identificação dos beneficiários. São elas, a (i) geográfica; (ii) categórica; (iii) teste de meios (*proxy means test* ou autodeclaração); ou (iv) comunitária. Para a construção dessa hipótese, também partimos da ideia de que nenhum instrumento utilizado é neutro e que a escolha das metodologias de focalização, enquanto instrumentos, também não

o são. Dessa forma, optar por um mecanismo de focalização cujas informações coletadas estão sob responsabilidade do burocrata de nível de rua faz toda diferença do que optar por metodologias que o beneficiário/cidadão mantém maior controle sobre quais informações são recebidas pelo sistema.

Tendo isso em mente, duas visões teóricas dos projetos políticos poderiam instrumentar essa dimensão. A visão neoliberal enfatizaria as premissas de eficiência, racionalidade e qualidade nas gestões das informações coletadas junto aos beneficiários. A partir da ideia de maximização dos recursos do Estado e da racionalização dos procedimentos, o foco seria aumentar a eficiência na gestão das políticas e isso implicaria menores vulnerabilidades e “erros de inclusão”. Para fazê-lo, na visão neoliberal, um instrumento mais tecnificado é preferível com relação a outros. Dessa forma, o princípio neoliberal é o de enfatizar o *proxy means test* como o instrumento preferível de aferição da renda, visto que a autodeclaração seria um método não confiável. Segundo o modelo típico neoliberal, os métodos categórico e comunitário também poderiam inserir claros problemas de viés de seleção de indivíduos não prioritários.

Por outro lado, dois elementos são centrais ao projeto democrático-participativo. O primeiro é o fato de que os cidadãos são vistos como co-construtores das políticas e o segundo é que políticas públicas são vistas no prisma dos direitos e constituem-se, inclusive, enquanto mecanismos reparadores de injustiças históricas. Em direção a uma “democracia radical” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2007), a hipótese deste projeto conceberia instrumentos de seleção dos beneficiários que permitissem a autodeclaração de renda, tendo em vista que os cidadãos são agentes construtores da política, com cidadania ativa e não clientes passivos do Estado (ISUNZA VERA, 2006).

Tabela 5 – Hipóteses da dimensão 2

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 2:	Instrumentos de focalização II: instrumentos de identificação dos beneficiários	<p><i>H</i>_{Neoliberal}: A focalização dá-se pelo <i>proxy means test</i> para o teste de meios (<i>means test</i>);</p> <p><i>H</i>_{Democrático-participativo}: A focalização dá-se somente pela autodeclaração de renda para o teste de meios (<i>means test</i>), sem a necessidade de testes domiciliares.</p>

Fonte: do autor

3.3 Dimensão 3: Instrumentos de focalização comunitária

A terceira hipótese trata do emprego ou não da metodologia do *community-based targeting*, ou focalização pela comunidade. Nessa dimensão, tanto a focalização como a validação do registro dos beneficiários podem ser instrumentadas a partir da inserção de uma camada que engaja a comunidade em termos participativos. Neste modelo, ao invés da análise de hipossuficiência ser feita unicamente pela burocracia do Estado e pelos funcionários do programa, a ideia de focalização comunitária subjacente aqui é que a listagem possa ser submetida à comunidade que está em contato com a família pretendente, que, em assembleia, ratifica ou não a entrada de novos beneficiários, ou segere a adesão de novas famílias (COADY, GROSH e HODDINOTT, 2004; IBARRARÁN *et al.*, 2017).

Essa etapa pode ser rica para hipotetização. Para o projeto neoliberal, o CCT que promove o *community-based targeting* teria grandes chances de ter viés de seleção de famílias beneficiárias e problemas de inclusão. Em um contexto orçamentário restrito, os recursos deveriam ser mais racionalmente alocados nas famílias que realmente fossem o alvo da política através do uso de instrumentos “padronizados” e “eficientes”. Além disso, mecanismos participativos com recursos decisórios – como a focalização pela comunidade – compõem um elemento teórico externo às premissas neoliberais (ISUNZA VERA, 2006). No tipo ideal neoliberal, os processos de validação de beneficiários passariam pela análise técnica e “imparcial” dos burocratas do Estado.

Para o modelo democrático participativo, de maneira oposta, os cidadãos recebedores das políticas são vistos enquanto um *locus* privilegiado na gestão dos programas. Na mesma ideia da “democracia radical”, os espaços participativos devem ser multiplicados e reforçados em direção a se ter reais poderes decisórios dos beneficiários sobre as políticas. Nesse modelo, a ideia de uma governança com poder local ampliado (MARQUES, 2013) e do controle comunitário sobre as políticas é reforçado. Também são fatores fundacionais para o projeto democrático participativo a ideia de ampliação dos direitos dos beneficiários e de descentralização decisória em direção às comunidades locais (MARQUES, 2013). Por isso, o *community-based targeting* seria uma das expressões máximas do empoderamento local e da ampliação do poder de decisão das redes participativas locais. A focalização pela comunidade seria um exemplo de controle social da política, uma das formas de desconcentrar o poder decisório do Estado e empoderar a sociedade civil.

Tabela 6 – Hipóteses da dimensão 3

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 3:	Instrumentos de validação de registro de beneficiários	<p><i>H_{Neoliberal}</i>: Não faz o uso de <i>community-based instruments</i> para a focalização de novas famílias beneficiárias;</p> <p><i>H_{Democrático-participativo}</i>: Faz o uso de <i>community-based instruments</i> para a focalização de novas famílias beneficiárias;</p>

Fonte: do autor

3.4 Dimensão 4: Instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício

A evolução histórica das políticas econômicas nos países da América Latina esteve permeada por controvérsias a respeito da busca por altos níveis de crescimento e desenvolvimento socioeconômico combinados com a manutenção da estabilidade monetária e contenção da inflação. Nesse sentido, Caldentey e Vernengo (2020) mostram como as políticas monetárias do continente estruturaram-se historicamente em uma disputa entre medidas anticíclicas e políticas de desenvolvimento, contra políticas de manutenção de estabilidade de preços e metas de inflação. Relativamente à política fiscal, Bresser-Pereira (2012) mostra que um dos principais eixos que separam desenvolvimentistas e ortodoxos no continente é a disputa entre políticas com taxas significativas de investimento estatal e níveis de inflação em função das metas de crescimento *versus* políticas monetaristas neoliberais de controle inflacionário, com baixos níveis de investimento estatal (HARVEY, 2005).

Partindo dessa base, podemos hipotetizar que as visões a respeito das políticas redistributivas que aumentam a base monetária nacional (como os CCTs) também serão diferentes. Para os neoliberais, os gastos com política social não devem ultrapassar graus rígidos de austeridade, sob risco de causar processos inflacionários e descontrole das contas públicas (HARVEY, 2005; SAAD-FILHO, 2020). Interpretando isso, as políticas redistributivas sob a égide neoliberal não podem acima da inflação ou serem reajustadas a partir de outras bases. Instrumentos como esses levariam a um aumento real das contas

públicas (acima da inflação) e a indexação de benefícios sociais poderia estar relacionada a ciclos inflacionários, pois quando aumentam os valores dos bens, aumentam também o valor das transferências e vice-versa.

O princípio social-desenvolvimentista é oposto. No pensamento econômico desse projeto, níveis moderados de inflação são tolerados, em função do crescimento produtivo e do aumento do consumo das famílias (BRESSER-PEREIRA, 2012a) (que gera aumento da demanda agregada nacional, um dos pilares formadores do neodesenvolvimentismo). Aqui, as políticas de transferência de renda têm o próprio princípio redistributivo como um fim em si mesmo e não só como um meio de indução de capital humano. Os CCTs seriam políticas importantes de incentivo ao consumo de massas, elevando a capacidade de compra das famílias mais pobres. Por isso, é fundamental a manutenção do poder de compra do valor transferido ou do aumento real. A proposta de política mais adequada, portanto, seria manter os níveis das transferências constantemente reajustados em termos reais de compra, para que se incentive a demanda doméstica através dos CCTs:

Tabela 7 – Hipóteses da dimensão 4

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 4:	Instrumentos de reajuste do benefício	<p><i>H_{Neoliberal}</i>: Os instrumentos regulatórios não permitem reajustes a não ser pela inflação e não há ganhos reais;</p> <p><i>H_{Social-desenvolvimentista}</i>: Os instrumentos regulatórios permitem reajustes acima da inflação (ganhos reais) e os benefícios podem indexados por outros índices para além da inflação.</p>

Fonte: do autor

3.5 Dimensão 5: Instrumentos de *enforcement* de condicionalidades

Essa hipótese é uma das mais interessantes e que pode ser das mais esclarecedoras desse estudo. Situa-se no debate acerca da centralidade que as condicionalidades têm dentro

da proposta de cada programa. Bichir (2011) explora como as condicionalidades e o grau de exigência e controle delas contêm “sentidos implícitos” que, a depender de como são tratadas, mostram como o programa é entendido, qual é a função que as condicionalidades exercem dentro dos objetivos do CCT e como, a partir da instrumentação, é concebido o vínculo entre os beneficiários e o Estado.

A ideia dos sentidos implícitos no controle das condicionalidades quer dizer que os programas que contêm controles rígidos das condicionalidades, os *full penalties programs* (FISZBEIN e SCHADY, 2009) entendem que nem o valor da transferência significa o direito à riqueza socialmente produzida e nem que as condicionalidades – serviços de saúde e educação – são concebidas como direitos dos beneficiários. Ao contrário, quando o não atendimento às condicionalidades é severamente punido, a premissa é de que essa ausência dos beneficiários é fruto da negligência das famílias. Outro sentido desse grupo de programas é que a transferência é um instrumento para o objetivo finalístico, que é de acúmulo de capital humano. Elas são vistas como meios para induzir ao atendimento às condicionalidades. Dessa forma, tanto a diminuição da quantia repassada quanto o aumento podem ser intrumentalizados, sendo esse último utilizado enquanto mecanismo de recompensa a metas atingidas.

A hipótese neoliberal constitui-se a partir desse paradigma. Nessa visão, faria completo sentido adotar como instrumento o pagamento oscilante e rígido. Este constituiria-se como um mecanismo racional em que o Estado recompensaria os esforços das famílias que cumprissem com o cronograma de condicionalidades na lógica do *quid pro quo*. Da mesma forma, incentivaria a agência individual e tiraria as famílias do estado de “preguiça”. A reboque levaria a uma racionalização do dispêndio público.

Outro grupo de programas, os *light penalties programs* têm princípios ordenadores diferentes. A ideia nesse programa é de que o não cumprimento das condicionalidades não é resultado da negligência ou “preguiça”, mas da incapacidade das famílias de ultrapassar as barreiras estruturais que se impõem até o acesso aos serviços públicos. Nesse sentido, a penalização do comportamento imperfeito significaria uma sobreposição de desvantagens e punições e um aprofundamento da situação de vulnerabilidade. Nessa lógica, a ideia é não alterar a quantia transferida ainda que o beneficiário deixe de cumprir com a condicionalidade.

Em uma hipótese, esse fundamento teria respaldo nos princípios do projeto democrático-participativo. Primeiramente porque, a partir do momento em que saúde e

educação constituem-se em direito dos beneficiários, não faz sentido punir as famílias quando elas não conseguem acessar seus direitos. Ao contrário, o não cumprimento das condicionalidades devem ser vistos como um problema de responsabilidade do Estado, que não consegue constituir capacidades de promoção de direitos e operar os serviços onde estão localizadas as famílias beneficiárias. Por essa razão, na lógica desse projeto, não faz qualquer sentido diminuir ou aumentar as transferências a depender do atendimento às condicionalidades.

Tabela 8 – Hipóteses da dimensão 5

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 5:	Instrumentos de enforcement no controle de condicionalidades	<p><i>H_{Neoliberal}</i>: Há variação na quantia mensal transferida a depender do atendimento às condicionalidades e/ou os CCTs são <i>hard penalties programs</i>;</p> <p><i>H_{Democrático-participativo}</i>: Não há variação na quantia mensal transferida a depender do atendimento às condicionalidades e/ou os CCTs são <i>light penalties programs</i>;</p>

Fonte: do autor

3.6 Dimensão 6: Instrumentos de controle social

Existe um grande número de razões para acreditar que a ideia de explorar o controle social sobre os CCTs pode nos fornecer um bom rendimento analítico. Primeiramente, a articulação de espaços participativos locais está justificada pela intenção de fornecer maiores mecanismos de controle sobre a implementação de políticas relacionadas a potenciais problemas de clientelismo e *patronage* na América Latina (DE LA JARA, 2009; ADATO e HODDINOTT, 2010). Em um segundo olhar, a integração dessa proposta ao rol de instrumentos de um CCT compõe uma visão determinada a respeito do que seria um instrumento capaz de promover *accountability* e reduzir os erros, como problemas de inclusão e de pagamentos (DE LA JARA, 2009; ROHWERDER, 2016).

Um terceiro argumento é que a existência ou não de arenas participativas locais³⁴ não somente diz respeito ao emprego de métodos que aprimoram os programas em seus objetivos operacionais, mas carregam também um sentido importante de aprofundamento democrático e ativação popular (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). A partir desses três elementos, as propostas dos projetos políticos são facilmente operacionalizáveis, observando suas posições teóricas próprias com relação ao controle público sobre as ações do Estado, às melhores estratégias de transparência e ao papel da política pública como instrumento da democracia.

Em uma visão neoliberal-tecnocrática, os processos de controle e monitoramento que evitariam os usos indevidos do programa passariam pela adoção de processos de operação direta, sem intermediários sociais, em que os principais procedimentos de controle seriam insulados em burocracias específicas ou realizados por meio de agências internacionais (DE LA JARA, 2009). Quando existem mecanismos de participação social, Isunza Vera (2006) mostram que em um desenho típico neoliberal os espaços participativos teriam como principal característica serem arenas consultivas, sem poder decisório. Seguindo o princípio da eficiência neoliberal a lógica da relação entre cidadão e Estado é a do cidadão-cliente, que deve proporcionar informações qualificadas sobre as demandas sociais, através das arenas participativas. Com base nisso, os *policy makers* poderiam tomar decisões corretas.

No modelo democrático-participativo, o aspecto fundamental da política pública é que ela serve como elemento de aprofundamento democrático e de promoção da integração dos cidadãos com o Estado. Da mesma forma, os espaços participativos são os locais da publicização do conflito. As arenas participativas devem ser então espaços privilegiados no programa. Muito além de clientes, os cidadãos são construtores da política e detêm corresponsabilidade sobre o desenho, execução e fiscalização delas (ISUNZA VERA, 2006; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2007). Nesse projeto, os espaços participativos deveriam ser constituídos de recursos e deter capacidade deliberativa, constituindo um conceito de controle público do Estado e de prestação de contas ampliado.

Na hipótese 6 é possível trabalhar também com o projeto autoritário-conservador. Nesse projeto, na visão de Dagnino, Olvera e Panfichi (2007), os espaços participativos são vistos com suspeição, na medida em que eles não compõem, de fato, espaços livres para o engajamento coletivo. Sobretudo, são “corpos aclamatórios”, em que a composição é

³⁴ O foco dessa hipótese será especificamente o de indicar se são ou não reguladas comissões de controle local, em que as famílias beneficiárias e organizações da sociedade civil gozam de acesso.

regulamentada e induzida pelo governo (ISUNZA VERA, 2006). No modelo autoritário-conservador, esses ambientes não têm poder decisório e nem são verdadeiramente consultivos, como no modelo neoliberal, tendo em vista que elas não são representativas da sociedade. Assim, uma hipótese adequada a este modelo nessa dimensão é que, em governos com esse projeto político, os “espaços participativos” têm a composição pré-regulamentada pelo governo.

Tabela 9 – Hipóteses da dimensão 6

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 6:	Instrumentos de controle social	<p><i>H_{Neoliberal}</i>: Os instrumentos que prescrevem espaços participativos os fazem estabelecendo arenas consultivas;</p> <p><i>H_{Democrático-participativo}</i>: Os instrumentos que prescrevem espaços participativos os fazem estabelecendo arenas deliberativas;</p> <p><i>H_{Autoritário-conservador}</i>: Os instrumentos que prescrevem “espaços participativos” asseguram o controle do governo sobre a composição destes espaços.</p>

Fonte: do autor

3.7 Dimensão 7: Instrumentos de articulação com outros *cash transfers*

Os CCTs comportam alguns elementos estratégicos em termos de ação pública direcionada à população em situação de pobreza. Um deles é que esses programas têm grande eficiência na focalização e grande capacidade de chegar efetivamente aos mais pobres, como temos dito. Isso faz com que esses programas sejam potenciais pontes e referências para outros programas direcionados a essas camadas da população, de maneira que outras políticas “se escoram da estrutura dos CCTs” para chegar aos mais pobres. No capítulo sobre as dimensões dos programas, mostramos como outras transferências monetárias podem valer-se dos CCTs para alcançar esses públicos. Entre essas transferências estão os UCTs, recursos

entregues em programas incondicionados.

A introdução ou não de instrumentações de outras políticas de transferência incondicionada associadas aos CCTs tem o potencial de transformar o caráter e a própria proposta dessa política enquanto um programa condicionado (IBARRARÁN *et al*, 2017). Ibarrarán *et al* (2017) mostram que associar o CCT a outro benefício governamental, de forma a aumentar o montante transferido sem contrapartidas reduz o sentido das contrapartidas no CCT e reforça a ideia do programa com foco em redistribuição de renda.

Pensando nisso, essa hipótese operacionaliza o aspecto da transferência e explora os sentidos da redistribuição. Aqui são contrastadas as possíveis propostas do projeto neoliberal e do projeto social-desenvolvimentista. O primeiro, como já está claro, usaria as transferências como um meio, um incentivo para o fim da política que é o atendimento às condicionalidades. Dessa forma, é essencial que toda transferência em mão dos beneficiários venham com uma contrapartida e tenham volumes estritos, que funcionem como incentivos e não como mecanismos de aumento da renda ou como indutor do consumo. Assim, uma posição a partir desse projeto político é que não se deveria anexar políticas incondicionadas à proposta do CCTs.

De outro modo, o raciocínio social-desenvolvimentista partiria da ideia que o principal ganho do CCT é aumentar a renda dos mais pobres, o volume monetário na mão das famílias. Isso levaria ao fortalecimento da demanda interna, eixo central do desenvolvimento. Uma hipótese plausível desse projeto político é que um dos principais ganhos dos CCTs, além das condicionalidades, seria o de ajudar a formar um mercado consumidor de massas a partir da indução estatal. A transferência de renda nesse sentido tem papel importante, seja ela condicionada ou não. Ainda que não venha com condições atreladas, a própria integração das famílias aos mercados a partir de maior capacidade de compra já seria um potencial retorno do investimento realizado. O CCT encaixa-se nessa proposta a partir da sua capacidade em direcionar recursos à população cujo comportamento de consumo precisaria ser ativado. Dessa forma, na hipótese de uma proposta “nacional-consumista”, os CCTs teriam instrumentação que os associassem a UCTs.

Tabela 10 – Hipóteses da dimensão 7

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 7:	Instrumentos de articulação intersetorial	<i>H_{neoliberal}</i> : Os instrumentos de articulação intersetorial com outros <i>UCTs</i> (transferências

	com outros <i>cash transfers</i>	incondicionais), quando existentes, são restritos. <i>H</i>_{Social-desenvolvimentista} : Existe uma profusão de instrumentos de articulação intersetorial com outros <i>UCTs</i> (transferências incondicionais).
--	-----------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: do autor

3.8 Dimensão 8: Instrumentos de “porta de saída”

Por fim, a última hipótese refere-se à indução instrumental com relação à obrigatoriedade ou não de uma “porta de saída”. A existência de portas de saída pode ser interpretada de muitas maneiras. Como apontamos, as portas de saída “naturais” que constam na teoria dos CCTs (SEN, 1999) são quando a família beneficiária consegue ultrapassar a situação de pobreza ou quando a próxima geração o faz. Contudo, Cecchini e Madriaga (2011) mostram que por vezes os mecanismos artificiais de saída têm adquirido muito mais ênfase do que as estratégias objetivas de melhoramento social. Assim, múltiplos CCTs podem conter instrumentos que induzem a família à saída, ainda que a próxima geração não necessariamente tenha conseguido melhorar a sua condição socioeconômica.

Essa situação pode carregar um forte significado teórico para nossa pesquisa, pois, assim como diz Bichir (2011, p. 98), “há poucos consensos e muita subjetividade nesse campo” (das portas de saída). Na medida em que as famílias são desligadas seguindo critérios exógenos, sem que o principal objetivo dos programas (quebra intergeracional da pobreza) seja considerado, isso pode ser um indicativo de que existem potenciais outras racionalidades em operação, de forma a induzir a instrumentação.

Acompanhando o raciocínio de Bichir (2011, p. 98-99), entendemos que

aqueles que destacam a responsabilidade individual ou familiar pela situação de pobreza tendem a enfatizar a necessidade de portas de saída [...], uma vez que temem a dependência do Estado, que deve se restringir a uma ajuda temporária e emergencial em momentos de crise [...]. Nessa primeira vertente, as próprias famílias deveriam ser responsáveis pela busca de portas de saída [da pobreza].

Por outro lado, existe um segundo conjunto de ideias, que estão inseridas “naqueles

que acreditam em causas estruturais da pobreza, ligadas às dinâmicas da economia e da sociedade mais do que a características das famílias” (BICHIR, 2011, p. 99). Esses atores seriam “totalmente contrários à ideia de porta de saída” (*ibidem*) Por isso, a hipótese 8 contrasta hipóteses explicativas que se atentam a essa variação, ou seja, entre programas que induzem à saída *versus* programas de “vinculação perene”, em que a saída das famílias só se dá quando há a recertificação de que a condição social e de consumo da família, de fato mudou.

Os instrumentos que estarão sob investigação referem-se à regulações que (i) pré-delimitam um escopo temporal para o vínculo ou (ii) que determinam reduções programadas nos valores transferidos (MEDELLÍN *et al.*, 2015). Seguindo uma lógica neoliberal, é possível hipotetizar que a ênfase na racionalização do gasto público e na agência das famílias levaria a um desenho em que os instrumentos econômicos e regulatórios pré-estabeleceriam portas de saída dos programas, de forma que os CCTs induziriam os beneficiários à saída. Os CCTs então se constituiriam somente como uma oportunidade às famílias, cabendo a elas próprias a continuação de seu desenvolvimento.

Por outro lado, uma visão mais estruturalista da pobreza veria que, dados os riscos econômicos enfrentados pelos mais pobres, os CCTs se estruturam como políticas de proteção monetária às famílias que estão em situação de pobreza, para além de uma oportunidade de desenvolvimento humano. Por isso, a hipótese partindo do social-desenvolvimentismo rejeitaria a proposta de portas de saída artificiais e não articularia mecanismos institucionais de indução progressiva ao fim do vínculo.

Tabela 11 – Hipóteses da dimensão 8

		Hipóteses alternativas:
Dimensão 8:	Portas de saída dos programas	<p><i>H_{neoliberal}</i>: Os instrumentos econômicos e regulatórios induzem progressivamente à saída do programa;</p> <p><i>H_{Social-desenvolvimentista}</i>: Os instrumentos econômicos e regulatórios não induzem progressivamente à saída do programa.</p>

Fonte: do autor

4 OS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E OS PROCESSOS HISTÓRICOS DE CONSTITUIÇÃO DOS CCT SOB ANÁLISE

Os CCTs não existem no vácuo. Pelo contrário, cada programa é parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento social e seus instrumentos encaixam-se dentro de uma estrutura mais ampla de proteção social. Para analisarmos a instrumentação dos CCTs e as relações causais que hipotetizamos, devemos ampliar nossas lentes em direção aos sistemas nacionais de proteção social, a fim de entender qual é o papel destas políticas na engrenagem maior dos modelos de bem-estar de México, Chile e Brasil. Como se organizam os sistemas de proteção social nos quais os CCTs se encaixam? Como são vistos pela literatura estes diferentes Estados de Bem-Estar e a partir de quais tipologias podemos compreendê-los? Como os CCTs podem ter sido pensados como parte desses sistemas de proteção social e qual a função dos CCTs em cada sistema?

Estas perguntas iluminam este capítulo e têm potencial explicativo em nossa análise. Nosso olhar para os sistemas de proteção social dos três países é, portanto, uma maneira de complementar nossa análise, mas também de inserir controles sobre nosso diagnóstico causal. Nas próximas páginas, buscaremos inserir os casos nacionais em tipologias de bem-estar, analisar seus contornos particulares e históricos, bem como observar empiricamente os processos de inserção de cada CCT nestes modelos.

Para isso, este capítulo está organizado da seguinte maneira: em um primeiro momento faremos uma macro análise dos elementos constitutivos do que é e de como se organiza minimamente um “sistema de proteção social”. Nesta etapa, olharemos rapidamente a cada um dos pilares da proteção social à procura de um arcabouço geral que nos possibilite enquadrar nossos casos nacionais.

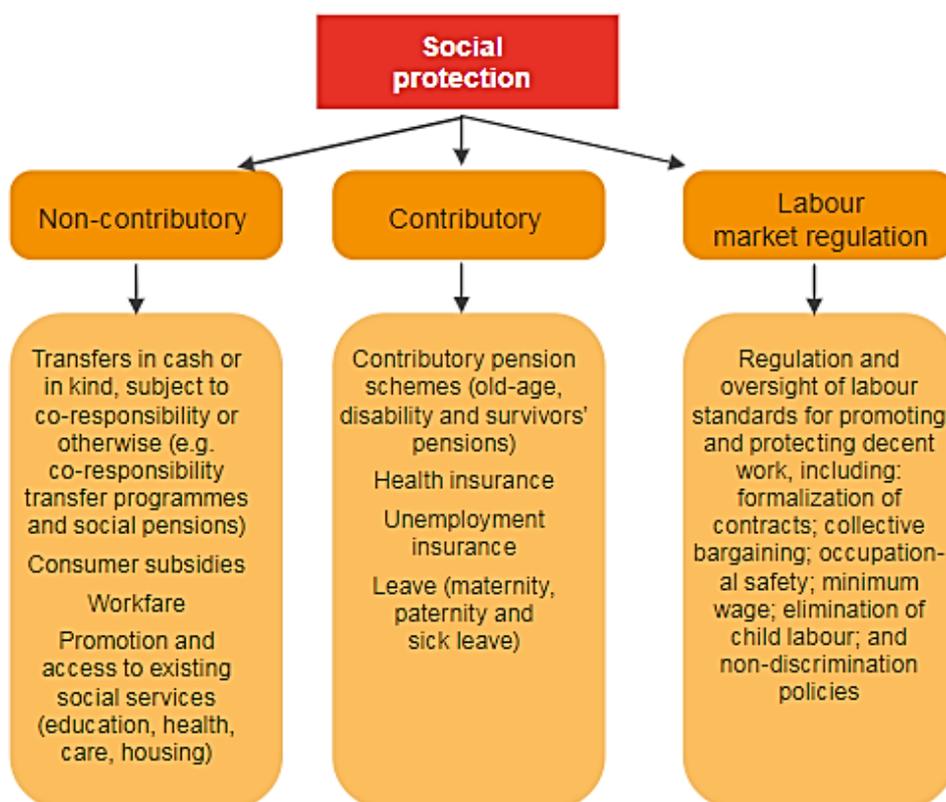
Em uma segunda etapa, faremos uma análise comparativa de como se portam os três regimes de proteção e de como podemos inseri-los em tipologias. Neste momento, abordaremos os casos em conjunto, mas também abriremos cada caso nacional para entender como se conformaram e evoluíram suas estruturas e regimes nos anos recentes. Ao fazer isso, olharemos também para o papel de cada *cash transfers* nestes modelos. Nossa investigação se dará a partir de estudos já publicados nos últimos vinte anos sobre os modelos de bem-estar na América Latina.

4.1 Marcos fundamentais da proteção social na América Latina

Uma das formas úteis de analisar os modelos de proteção social é a partir da visão sistêmica e multidimensional. Adotados por Cecchini, Filgueira e Robles (2012) e por Cecchini (2020), a “*systemic view of social protection*” consiste em olhar para os sistemas de proteção a partir de pilares que estruturam cada modelo. Estes pilares são (i) o contributivo; (ii) o não-contributivo; e (iii) o pilar das políticas de emprego, salário e regulação do mercado de trabalho (CECCHINI, 2020).

O diagrama abaixo demonstra bem um modelo geral para o estudo dos Estados de Bem-Estar:

Figura 4 – Estrutura geral dos sistemas de proteção social



Fonte: Cecchini (2020)

O pilar não-contributivo baseia-se sob o princípio da solidariedade e do mínimo comum a todos os cidadãos, independente da contribuição prévia. Os benefícios direcionados aos percentis mais pobres estão localizados principalmente neste eixo, ao passo que sua

principal função é o alívio da pobreza e a garantia do suporte mínimo aos cidadãos em condição de vulnerabilidade. Além de serem um “colchão de subsistência”, aqui estão algumas políticas públicas direcionadas à garantia de renda, como os programas de capacitação profissional e reinserção no mercado de trabalho. Também CCTs estão localizados neste eixo; juntamente com as pensões solidárias – aquelas direcionadas aos idosos em condição de risco social, mesmo que não tiverem contribuído para a previdência –; os subsídios ao consumo e à energia; as transferências *in kind*; e as transferências não condicionadas. Os serviços de saúde, educação e moradia também são por vezes adicionados a este eixo (CECCHINI, 2020).

O eixo não contributivo pode comportar uma grande variação entre as experiências nacionais, tendo em vista que o grau de universalização/focalização de cada política é uma característica própria de cada país. Dadas pelas restrições orçamentárias e decisões institucionais, políticas como as pensões sociais podem ser mais amplas ou mais restritas e sistemas como os de saúde podem ser universais ou terem várias condições de acesso – estar, por exemplo, dependentes do vínculo trabalhista. Cada escolha neste sentido pode encaixar de forma variada a função do CCT no modelo.

Com relação ao eixo contributivo (seguridade social), trata-se de políticas que foram previamente financiadas pelos futuros beneficiários e estão relacionadas ao suporte dos cidadãos e trabalhadores para momentos específicos – doença, velhice, viuvez, dentre outros. Neste eixo estão os sistemas previdenciários, as pensões e seguros (como seguro saúde e seguro desemprego). Neste pilar, os países podem variar em termos de modelo dominante (e.g. capitalização ou de repartição); mas podem comportar variações dentro de cada regime, visto que cada regime pode ter critérios de participação diferenciados (CECCHINI, 2020).

A governança política dos benefícios contributivos também é fonte de variação entre os países. Ao mesmo tempo em que este pilar tem uma grande variedade de instrumentos e fundos de pagamentos, estas operações podem ser realizadas por *stakeholders* públicos, privados ou mistos. Além disso, as questões de viabilidade fiscal dos regimes têm estado sempre em pauta, visto que a relação entre contribuintes e beneficiários está sempre vinculada aos aspectos dinâmicos demográficos e do mercado laboral. Essas questões incentivaram múltiplas reformas nos países latino-americanos (CECCHINI, 2020).

O último pilar, de regulação do mercado de trabalho, constitui-se principalmente de dispositivos legais e práticas de *enforcement*, que visam garantir “regras de funcionamento aos participantes do mercado de trabalho” (CECCHINI, 2020), mitigando a exclusão

trabalhista e garantindo proteção social vinculada aos regimes e modalidades de trabalho. Este pilar visa garantir com que trabalhadores não fiquem sujeitos aos riscos associados ao desemprego e à insegurança no ambiente de trabalho. São práticas deste pilar a organização de um conjunto de padronizações e regulações desenhados para proteger as condições de liberdade, dignidade, e justiça nas relações trabalhistas. Em termos específicos, as leis regulam sobre os direitos sindicais, da formalização de contratos, das proibições trabalhistas (e.g. do trabalho infantil) e, fundamentalmente, do salário mínimo³⁵ (CECCHINI, 2020).

A partir dessa configuração básica, toda a literatura reconhece que os Estados de Bem-Estar na América Latina detém padrões de organização complexos, que ao mesmo tempo que são frágeis, oferecem algum grau de proteção, e cada experiência nacional tem sua trajetória própria. Ocampo e Gómez-Arteaga (2017) mostram que estes padrões são oriundos dos diferentes graus de assimilação do universalismo, misturado ao modelo corporativista do século XX³⁶, e à liberalização econômica – que incentiva a focalização e restrição dos serviços (OCAMPO e GÓMEZ-ARTEAGA, 2017). Os Estados de Bem-Estar do continente são, desta forma, um *mix* de proteção com segmentação e benefícios desiguais.

O que distingue os modelos de Estado para Estado é a distribuição e a dominância de cada um destes padrões. Em cada país à sua forma, o financiamento e oferta da proteção social se distribuem com diferentes graus de universalidade, seguridade corporativa, e provisionamento privado, criando serviços com diferentes graus de descentralização, acesso e generosidade. Como mostram Marcel e Rivera (2008):

Aqui [na América Latina] o que se observa é uma gama mais ampla de provedores de bem-estar que nos países desenvolvidos, onde o Estado aparece somente como um provedor a mais, em um espectro que inclui também o mercado, as empresas, as famílias [...] – o que poderia explicar as amplas diferenças nos níveis de bem-estar que se observa na região (p. 157, tradução minha).

Estes regimes, que se estendem aos casos mexicano, chileno e brasileiro, são chamados de modelos híbridos (SOLANO, 2019) ou de regimes duais (BARRIENTOS, 2019). Os regimes duais são regimes imperfeitos, que provêm níveis diferentes de proteção aos que estão vinculados ao regime formal de trabalho e àqueles informais, desempregados ou em situação de vulnerabilidade social. Enquanto os formalmente empregados gozam de

³⁵ Dada a grande complexidade do estudo dos Estados de Bem-Estar, e visando simplificar o capítulo, tivemos de dar menor ênfase a este terceiro pilar em nossas pesquisas.

³⁶ A maioria dos sistemas de proteção social na América Latina era de caráter Bismarckiano, organizados em múltiplos fundos profissionais de proteção social, desintegrados e contributivos. Esses sistemas, vinculados à condição de trabalho, desde seus primórdios, geravam desigualdade ente *insiders* e *outsiders* (os cobertos ou não cobertos pelos fundos), mas também entre as várias categorias profissionais de protegidos (gerando segmentação também entre os *insiders*) (SANTOS, 1998).

acesso às instituições de seguridade social, os serviços socio-assistenciais são direcionados aos cidadãos em condição de pobreza e de vulnerabilidade³⁷.

Nestes regimes duais, os princípios da seguridade social – e da saúde – se assentam na contributividade do modelo, em que o direito de acesso está vinculado à adesão formal e à contribuição mensal. Os princípios da assistência social estão baseados na não-contributividade, pois infere-se que os beneficiários destas políticas estão localizados nos grupos mais pobres e vulneráveis, com relação ao trabalho. Enquanto a seguridade estaria vinculada ao *status* de trabalho, a assistência estaria ao *status* socioeconômico (BARRIENTOS, 2019). A organização em duas lógicas dita as próprias burocracias estatais e agentes operadores, distinguindo desigualmente os meios de financiamento e determinando o lugar de alocação dos CCTs dentro dos sistemas nacionais.

Neste sentido, a condição de acesso aos Estados de Bem-Estar no continente tem sido desigual para os diferentes percentis de renda, para as diferentes regiões geográficas e para os diferentes gêneros (ARZA *et al.*, 2022; OCAMPO e GÓMEZ-ARTEAGA, 2017). Essa condição está muito relacionada com as *policy legacies* dos modelos implementados historicamente no continente (com a vinculação corporativista de benefícios previdenciários, de saúde e de assistência implementados no século XX e com a neoliberalização das estruturas estatais depois dos anos 1980) (ARZA *et al.*, 2022). De outra maneira, os modelos de bem-estar refletem os paradigmas de coesão social e econômica vigentes nos distintos países (MARCEL e RIVERA, 2008).

Isso afirma ainda mais a necessidade lançar os olhos sobre as mudanças das últimas décadas. É massiva a posição de que estes sistemas se desenvolveram, ampliaram-se e se modernizaram nos últimos vinte anos, em razão de novas demandas de ampliação da solidariedade social e das reformas progressivas de ampliação da base social dos sistemas de proteção. Entretanto, cada país incorporou este processo de forma distinta, de maneira que o neoliberalismo, o corporativismo e a universalização tiveram valências diferentes em cada caso nacional. Este fenômeno levou a uma complexificação ainda maior do cenário internacional latino-americano nas últimas décadas, e um intrincamento de paradigmas no provisão de serviços públicos:

Essas reformas sociais [dos anos 2000] expressam ainda mais uma grande hibridização de paradigmas, combinando focalização com universalismo para fechar os *gaps* dos serviços sociais e dos direitos universais; políticas trabalhistas; reconhecimento dos excluídos; inclusão ampla, mas não empoderadora; relações

³⁷ Como veremos mais à frente, o caso brasileiro rompe com muitos destes paradigmas.

clientelistas, etc (SOLANO, 2019 p. 40, tradução minha).

Ainda que tenham passados por processos históricos comuns e que possam ser comparáveis em alguns sentidos, os sistemas de proteção social nos casos estudados são únicos, pois cada história nacional comporta elementos próprios que moldaram cada sistema (e.g. o efeito da Constituição de 1988 no Brasil ou a reação diferenciada de México e Chile face ao neoliberalismo) e tipificaram um sistema singularmente nacional (SOLANO, 2019). Com essas reformas, os sistemas foram adquirindo facetas próprias.

4.2 Vinte anos de evolução dos sistemas de proteção social brasileiro, chileno e mexicano

Uma forma de avaliar os sistemas de bem-estar é avaliando pelo grau de desenvolvimento de cada modelo, comparativamente. Desenvolvimento do Estado de Bem-Estar “refere-se ao progresso na expansão dos programas de proteção social, serviços e instituições que tratam dos riscos sociais da população” (CRUZ-MARTÍNEZ, 2021, tradução minha). Neste aspecto subjaz um elemento quantitativo na análise de sistemas, no sentido em que dimensões como a magnitude do gasto social, a cobertura dos programas, a qualidade da cobertura e até mesmo os *outcomes* de cada modelo têm grande importância, quando se refere à “expansão”. Cecchini, Filgueira e Robles (2012), Ocampo e Gómez-Arteaga (2017) e Cruz-Martínez (2021) adotaram esta perspectiva.

Outra forma de olhar para os Estados de Bem-Estar é a partir de uma visão mais qualitativa do desenho institucional das agências e burocracias que fazem a provisão do bem-estar. Seguiram este modelo Franzoni (2008) e Solano (2019). Aqui, ao invés de olhar para as métricas de proteção e indicadores de bem-estar, analisa-se quem são os provedores, o grau de inserção do Estado e do mercado, quem detém os direitos à proteção (critérios de acesso) e as segmentações construídas em cada modelo. Esta literatura é muito espelhada na tipologia clássica de Esping-Andersen (1991).

A fim de lançarmos um primeiro olhar sobre os sistemas de proteção social de México, Chile e Brasil, estruturamos essa subseção na análise de parte da bibliografia que traz abordagens comparativas destes sistemas em termos de “extensão” (elemento quantitativo) e “tipo do modelo” (elemento qualitativo):

Tabela 12 – Tipologias dos Sistemas de Proteção Social, segundo a literatura

Autor/ano	Abordagem/método	Países	Modelo	Período considerado/ período dos dados
Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	Análise de conglomerados e índice próprio (quanti)	México	<i>Moderate welfare gaps (residual, liberal and productivist profile)</i>	Até 2012
		Chile	<i>Small welfare gap (productivist profile)</i>	
		Brasil	<i>Small welfare gap (protectionist profile)</i>	
Ocampo e Gómez-Arteaga (2017)	Índice próprio (quanti)	México	<i>Intermediate Social Protection System</i>	2002-2012
		Chile	<i>Comprehensive Social Protection System</i>	
		Brasil	<i>Comprehensive Social Protection System</i>	
Solano (2019)	Análise tipológica	México	<i>Institutionalised dualism</i>	Das reformas nacionais (1990's e 2000's) até 2017
		Chile	<i>Liberal with shades of universalism</i>	
		Brasil	<i>Dual-universalised</i>	
Franzoni (2008)	Análise de conglomerados	México	<i>Regímen Estatal-Proteccionista</i>	1999-2004
		Chile	<i>Regímen Estatal-Productivista</i>	
		Brasil	<i>Regímen Estatal-Proteccionista</i>	
Marcel e Rivera (2008)	Análise de conglomerados	México	<i>Provisión de bienestar empresas y familia</i>	2000-2008
		Chile	<i>Provisión de bienestar</i>	

			<i>Estado y mercado</i>	
		Brasil	<i>Provisión de bienestar Estado</i>	
Cruz- Martínez (2021)	Índice próprio (quanti)	México	<i>Low welfare state development</i>	2018
		Chile	<i>Medium welfare state development</i>	
		Brasil	<i>Medium welfare state development</i>	

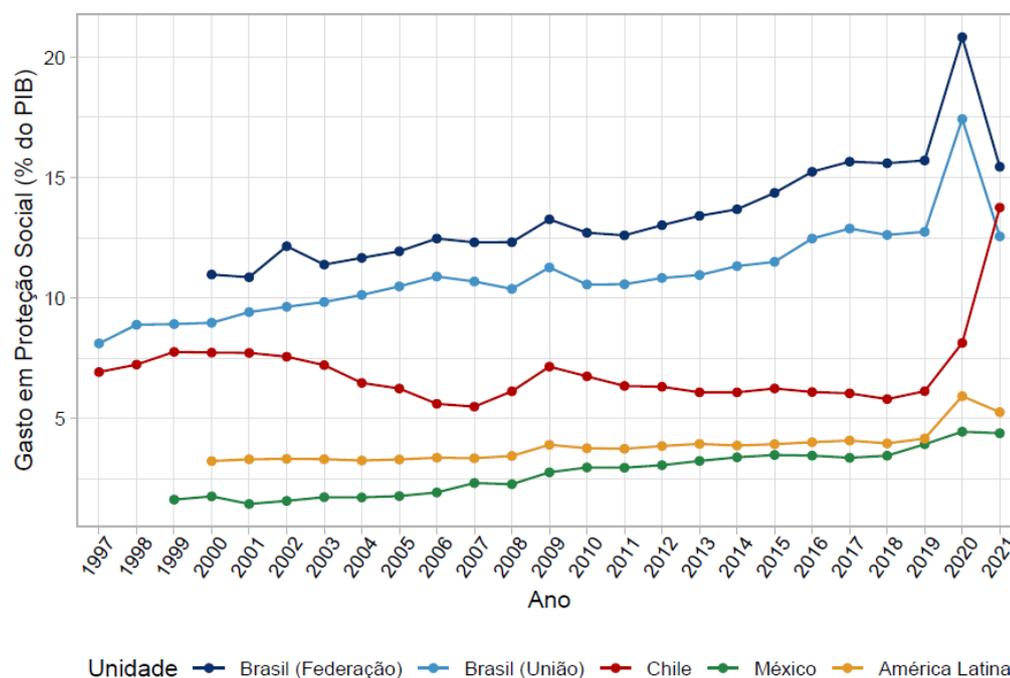
Fonte: do autor

Apesar das diferenças de nomenclaturas e metodologias, as pesquisas convergem para nos informar que os três casos nacionais distribuem-se diferentemente em termos de extensão e design modelo de bem-estar. No que se refere à extensão (e tratamos os resultados no geral para os últimos vinte anos), os modelos chileno e brasileiro são vistos como mais abrangentes (ainda que o modelo brasileiro seja ainda mais universal); enquanto o sistema mexicano é tratado como mais deficitário, intermediário ou “menos desenvolvido”³⁸. Por outro lado, Brasil e México têm maior presença estatal, especialmente no sistema previdenciário, enquanto o Chile tem um modelo mais liberalizado do que os demais.

É válido olhar para o indicador que foi o mais validado pelas pesquisas visitadas, e que teve significância estatística na maioria desses estudos. A magnitude do gasto estatal em política social está no âmbito da extensão do modelo e é utilizado como medida por Cruz-Martínez (2021), Ocampo e Gómez-Arteaga (2017), Cecchini, Filgueira e Robles (2014) dentre outros.

Os gráficos abaixo demonstram o nível de investimento em proteção social de cada Estado e a média de gastos da América Latina, em porcentagem do PIB e *per capita*, segundo dados da CEPAL. A medida de investimento em proteção social da CEPAL é bastante abrangente, o que nos dá uma boa visão geral da extensão dos sistemas. Nos dados abaixo estão as somas dos gastos em (i) seguros desemprego; (ii) seguros saúde; (iii) pensões (por invalidez e por morte de cônjuge); (iii) aposentadorias; (iv) demais esquemas de seguridade social e (v) sistemas de assistência social.

³⁸ Essa comparação é para os três casos em questão. Nos trabalhos visitados, o sistema mexicano é considerado melhor que várias outras experiências latino-americanas.

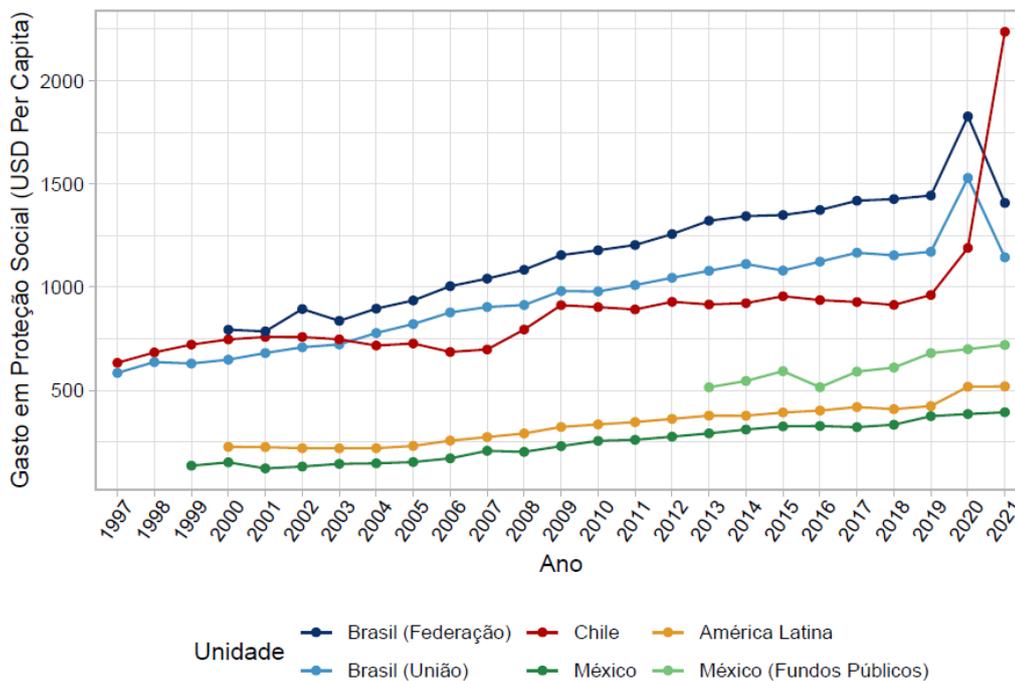
Gráfico 1 – Gasto em proteção social (em porcentagem do PIB)³⁹

Fonte: do autor, a partir de dados da CEPAL (2023)

Abaixo, os gastos nestas mesmas áreas em uma medida *per capita*, e acrescentando os dados sobre o *nonfinancial public sector* mexicano que, nos dados da CEPAL corresponde à soma entre os gastos do governo central mais os gastos de seguridade social dos fundos profissionais. Para esse conjunto a CEPAL dispõe de uma série temporal mais curta, porém representativa:

Gráfico 2 – Gasto em proteção social (*per capita*)

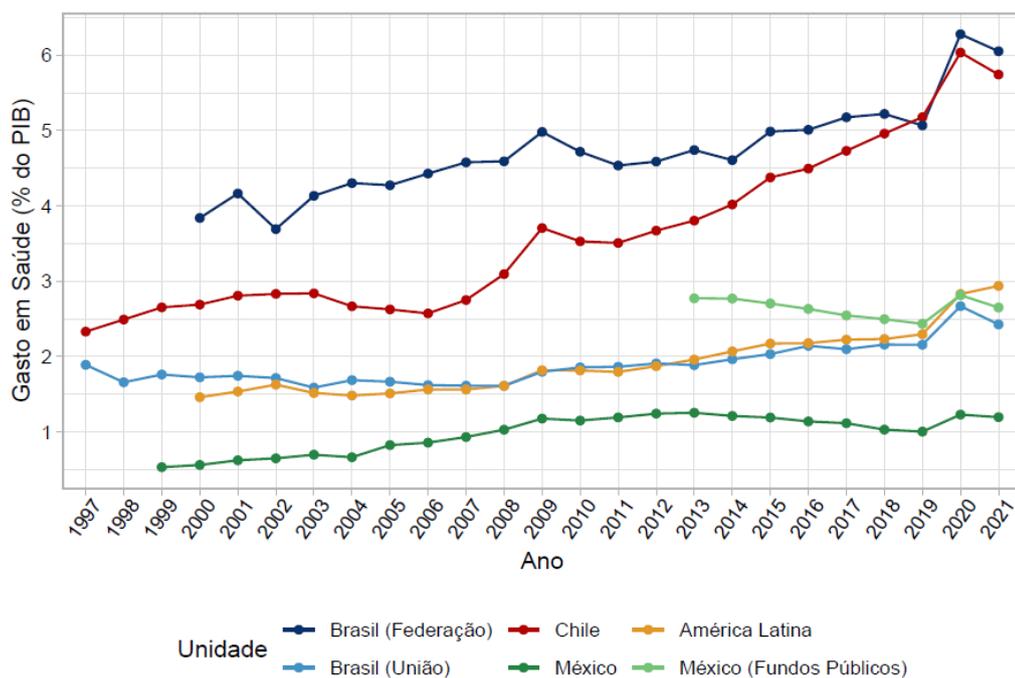
³⁹ Os dados estão organizados de acordo com os diferentes financiadores dos serviços. Nota-se que o Chile é um Estado unitário e a CEPAL não dispõe de dados subnacionais para o México. Estão excluídas as áreas de saúde (gráfico abaixo), educação, habitação, recreação, proteção ambiental e cultura.



Fonte: do autor, a partir de dados da CEPAL (2023)

Além das pensões, previdências e da assistência social, o financiamento dos sistemas nacionais de saúde também é constitutivo do tripé da segurança social. Preferimos por desassociar este dado, visto sua relevância orçamentária. O gráfico abaixo mostra que os três países comportam-se, comparativamente, de forma similar:

Gráfico 3 – Gastos públicos em saúde (em porcentagem do PIB)



Fonte: do autor, a partir de dados da CEPAL (2023)

A tendência geral dos três gráficos é mostrar que Brasil e Chile tiveram nos últimos vinte anos maiores níveis de investimento público em seguridade social, assistência e saúde, inclusive acima da média latino-americana, enquanto o México, em termos de extensão, teve índices muito menores de investimento público, abaixo da média do continente. Resultados como este seriam aceitos por Ocampo e Gómez-Arteaga (2017), Cruz-Martínez (2021) e Cecchini, Filgueira e Robles (2014), que analisaram outros indicadores e que chegam a conclusões similares, de que, no período considerado, Chile e Brasil tiveram modelos de bem-estar mais desenvolvidos do que a experiência mexicana.

Outro tópico a ser considerado é o aumento do nível de gastos de Brasil e Chile nos últimos vinte anos, fator que indica um aumento progressivo da extensão dos dois sistemas. No segundo gráfico, de gastos *per capita*, vê-se que o Chile quase dobrou o investimento por cidadão, mesmo antes dos aumentos provocados pela emergência do COVID-19. Da mesma forma, o Brasil manteve um incremento sustentado do nível de gastos. O sistema mexicano teve incrementos, mas ainda em níveis extremamente baixos de investimento, comparativamente. Até mesmo Franzoni (2008), que coloca Brasil e México no grupo de países com modelos qualitativamente parecidos (Estatal-Protetionista) considera que o México destaca-se historicamente pelos menores níveis de investimento social entre os pares.

Para além do gasto social, outra forma de medir a extensão de cada modelo é a partir a partir da eficiência do sistema de bem-estar em proteger a população em situação de pobreza ou vulnerabilidade, os chamados “dependentes” (CRUZ-MARTÍNEZ, 2021; CECCHINI, FILGUEIRA E ROBLES, 2014). Cecchini, Filgueira e Robles (2014) comparam os sistemas considerando a capacidade de cada sistema de cobrir os *welfare gaps*. *Welfare gaps* são medidas que levam em consideração a proporção do número de “dependentes” (crianças, idosos e pessoas à margem do mercado de trabalho) com a capacidade e o esforço fiscal do Estado de salvaguardar estes cidadãos. Essa medida dá-se pela relação entre a situação demográfica e do mercado de trabalho com a estrutura e investimento em política social de cada país.

O *Welfare gap* é calculado a partir de duas *welfare lines*, a primeira sociodemográfica e a segunda, fiscal (taxação e nível de investimento em política social). Tanto maior será o *welfare gap*, a fragilidade do sistema de bem-estar, quanto mais inversa for a relação entre o número da população dependente e o esforço fiscal dos Estados. Neste trabalho da CEPAL, três grupos de países puderam ser traçados: *small welfare gaps*, *moderate welfare gaps* e

severe welfare gaps.

Cecchini, Filgueira e Robles (2014) confirmam que o México teria um maior número de dependentes por trabalhador ativo (~5 em 2002 e ~4,2 em 2008) comparado com Brasil (~3,9 em 2002 e ~3 em 2008) e Chile (~3,2 em 2002 e ~2,9 em 2008). Ao mesmo tempo, o “esforço fiscal” mexicano é inferior até quando comparado com países de menor renda e maior índice de pobreza (OHCHR, 2022). A tomar variadas fontes de dados, os autores inferem que os sistemas de proteção social brasileiro e chileno os colocam em um grupo de países considerado como *small welfare gaps*, enquanto o sistema mexicano é permissivo a um *moderate welfare gaps*.

Reproduzimos a tabela-resultado dos autores, fruto da análise de conglomerados, e alimentada pela relação entre as duas *welfare lines*:

Tabela 13 – Grupos de países segundo o *Welfare Gaps* da CEPAL

Severe gaps	Moderate gaps	Small gaps
Bolivia (Plurinational State of), El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay	Colombia, Ecuador, <u>Mexico</u> , Peru, Dominican Republic,	Argentina, <u>Brazil</u> , Costa Rica, <u>Chile</u> , Panama, Uruguay, Venezuela (Bolivarian Republic of)

Fonte: Cecchini, Filgueira e Robles (2014)

Na mesma lógica de medir o *Welfare State* para além do investimento e considerando os *outcomes*, Cruz-Martínez (2021) também apresenta dados parecidos. Para o autor, além (i) da magnitude do investimento social, a extensão dos modelos pode ser medida também através (ii) do escopo de cobertura dos programas sociais (dos sistemas de pensão, de seguro-desemprego, de aposentadorias, dos cadastrados em programas de requalificação trabalhista, e da porcentagem de pobres vinculados aos CCTs), (iii) pelos *outcomes* do modelo (medidos pelas taxa de pobreza, mortalidade infantil e escolarização) e (iv) pela qualidade da cobertura dos programas sociais (consideradas as desigualdades de gênero, o número médio de alunos por professor primário e o gasto de saúde com os quintis mais pobres da população).

Articulando estas dimensões, Cruz-Martínez (2021) também cria um índice próprio, o *Welfare State Development Index (WeSDI)*, e mostra que Brasil e Chile estariam em uma posição de *Medium welfare state development* e o México em uma posição de *Low welfare state development*. O índice, oriundo da agregação e normalização dos dados relativos aos indicadores acima vai de 0 (representando a total ausência de provisionamento de bem-estar, o equivalente ao liberalismo ortodoxo) a 1 (representando o escore médio dos países nórdicos

(Noruega, Dinamarca, Suécia e Islândia), considerados os modelos mais avançados de provisão de proteção social). Abaixo reproduzimos os resultados encontrados pelo autor:

Tabela 14 – Grupos de países segundo *WeSDI* de Cruz-Martínez

	Social invest- ment dimension index	Scope of cover- age dimension index	Outcomes dimension index	Quality of cover- age dimension index	WeSDI
High welfare state development					
Uruguay	0,6456	0,6336	0,8506	0,9228	0,7527
Medium welfare state development					
<u>Chile</u>	0,7054	0,5613	0,8213	0,6968	0,6899
<u>Brazil</u>	0,5486	0,5637	0,7855	0,8300	0,6701
Argentina	0,5701	0,4910	0,8029	0,8376	0,6587
Costa Rica	0,4899	0,4646	0,7317	0,7857	0,6015
Low welfare state development					
Panama	0,4497	0,4744	0,7296	0,7760	0,5895
Venezuela	0,4560	0,3715	0,9398	0,7023	0,5783
<u>Mexico</u>	0,4916	0,4343	0,7474	0,6285	0,5627
Bolivia	0,3344	0,5437	0,7297	0,7406	0,5599
Colombia	0,3979	0,4466	0,6444	0,7714	0,5452
Dominican Republic	0,3716	0,3403	0,6160	0,8218	0,5030
Ecuador	0,2702	0,5156	0,7040	0,6524	0,5029
Very low welfare state development					
Paraguay	0,5271	0,2649	0,6181	0,6733	0,4910
Peru	0,3382	0,3554	0,6428	0,7379	0,4887
Guatemala	0,4406	0,3281	0,5504	0,6787	0,4820
Honduras	0,4749	0,2370	0,6229	0,7014	0,4709
Nicaragua	0,4612	0,3123	0,5268	0,5491	0,4518
El Salvador	0,3867	0,2749	0,6081	0,5997	0,4437

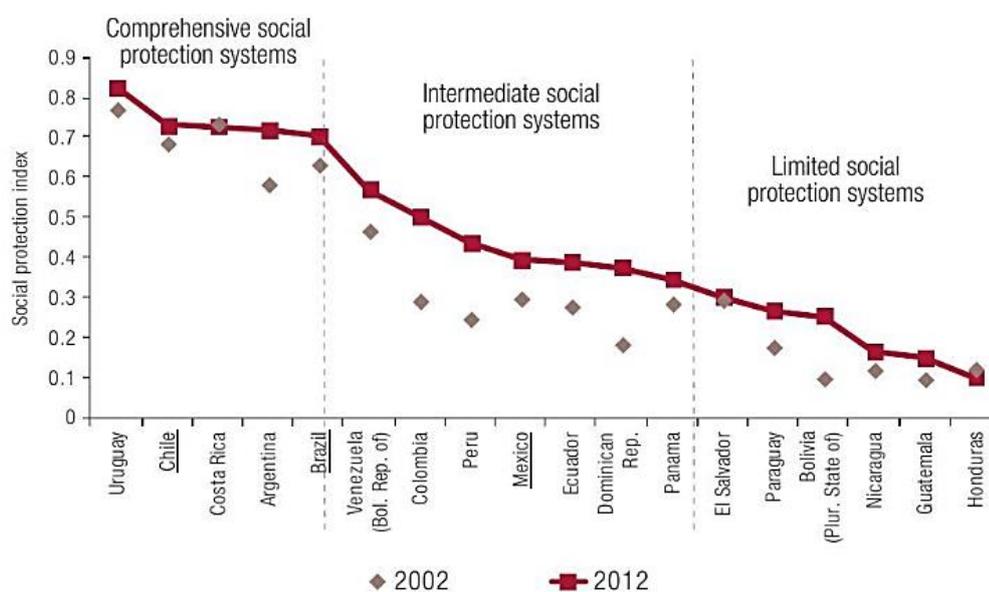
Fonte: Cruz-Martínez (2021)

Ocampo e Gómez-Arteaga (2017) desenham o *Social Protection Index*, que articula três princípios: universalidade, solidariedade e gasto social. Nestas três dimensões foram agregados nove indicadores: (i) *health cover for wage earners*; (ii) *pension membership among wage earners*; (iii) *older population receiving a contributory pension*; (iv) *health coverage gap between wage earners and non-wage earners*; (v) *pension system membership gap between wage earners and non-wage earners*; (vi) *proportion of poor people with access to some type of social protection (insurance or assistance)*; (vii) *assistance in the poorest quintile*; (viii) *social spending on social protection*; (ix) *social spending on health*.

Os dados dos nove indicadores, dos anos de 2002 e 2012, foram normalizados e colocados em escala de 0 a 1. Com base nisso, os autores retiraram a média simples, o que

possibilitou a construção do gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Grupos de países segundo *Social Protection Index* de Ocampo e Gómez-Arteaga (2017)



Fonte: Ocampo e Gómez-Arteaga (2017)

Todas estas medidas e publicações acerca da extensão dos modelos de bem-estar são bastante informativas para uma primeira mirada. Entretanto, são visivelmente incompletas, na medida em que a observação acerca da magnitude do investimento social, ou sua relação com a cobertura e os *outcomes* não explicitam claramente o “como” cada modelo se constitui. Este *how* (CRUZ-MARTÍNEZ, 2021) é essencial para que se entenda o funcionamento e a estrutura do Estado de bem-estar como elemento explicativo dos CCTs.

Com relação ao aspecto do design, as características a serem consideradas dizem respeito aos níveis de segmentação e fragmentação de cada modelo, aos princípios de definição de direitos e aos procedimentos burocráticos existentes em cada camada da proteção social. Também o tipo da relação estabelecida entre Estado, mercado e famílias, assim como o papel esperado de cada um (ESPING-ANDERSEN, 1991; FRANZONI, 2008) definem cada modelo de bem-estar, pois se relaciona à ideia de reserva de direitos previdenciários e de saúde somente aos formalmente empregados. O grau de universalização e/ou focalização dos serviços (elemento que toca na discussão dos CCTs), assim como a finalidade das políticas públicas (se têm a finalidade de incentivar o acúmulo capital humano) também são prementes como definidores dos modelos (FRANZONI, 2008).

Neste sentido, México, Chile e Brasil são colocados de forma diferente em cada

tipologia. Das três experiências, o sistema brasileiro dos últimos vinte anos, ainda que limitado, foi visto como o mais universal e abrangente, em que Franzoni (2008) o classificou como um *regimen estatal-proteccionista*. Muito desta transformação e expansão do regime é creditada ao paradigma universalista inaugurado pela Constituição Federal de 1988, que superou o modelo da cidadania regulada vigente até a década de 1980 (ARRETCHE, 2018; SANTOS, 1998). Ainda assim o Brasil tem sido visto por outros (SOLANO, 2019) como um regime dual, ou *dual-universalised*, pois manteve significativos graus de segmentação e desigualdade, principalmente com relação à força dos atores privados na área da saúde e o poder de muitas corporações em garantir regimes previdenciários e de pensões diferenciados.

Com comparação com o sistema chileno, Cecchini, Filgueira e Robles (2014) consideram o sistema brasileiro mais protecionista, com maior papel do Estado na articulação dos benefícios sociais. Enquanto isso, o sistema do Chile foi considerado até então como um modelo produtivista, que é caracterizado “por um Estado muito menor no sentido de proteção aos indivíduos que estão fora do mercado, e um viés mais pesado em termos de articulação com as famílias e de incentivo de capital humano da população” (CECCHINI, FILGUEIRA e ROBLES, 2014, p. 27, tradução minha).

Solano (2019) caracteriza o sistema chileno como *liberal with shades of universalism* ou *basic universalism*, que traduz a ideia que a literatura traz, de que a partir dos anos 2000 o Estado chileno buscou ampliar sua participação, em vistas a criar maiores estruturas de proteção, frente a um sistema com fortes marcas privatistas oriundas do passado fortemente neoliberal do país. Essa proteção deu-se pela criação e ampliação de sistemas principalmente focados à garantia de renda, saúde e integração social e trabalhista aos percentis mais pobres do país (FARÍAS, 2013 *apud* SERRANO E RACZYNSKI, 2003). O caso chileno dos últimos 20 anos traduz-se pelo esforço de inserir, em uma estrutura neoliberal pré-instalada, uma nova “abordagem de política social, expandindo primeiro a rede de programas sociais e serviços públicos orientados à população mais vulnerável” (FARÍAS, 2013, p. 94, tradução minha)

Aqui, o sistema Chile Solidário e o Plan AUGE⁴⁰ parecem jogar um papel especialmente relevante, como instrumentos de atenção à pobreza e de reposicionamento de um sistema privatista e segmentado. Em direção a fortalecer uma rede de apoio socioassistencial aos pobres, até então inexistente no país:

⁴⁰ O Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE) renomeado posteriormente como Regime de Garantías Explícitas (GES), é o programa de atenção gratuita à saúde dos chilenos comprovadamente pobres criado em 2002 pelo governo Ricardo Lagos.

o “universalismo básico” do Chile tenta criar direitos sociais no contexto de um regime liberal através de uma regulamentação universalista de serviços básicos providos pelo mercado ou Estado e encorajar a solidariedade social por meio de um CCT que não segue o modelo de capital humano. Os dois programas que ilustram esse modelo são o AUGE e o Chile Solidário (SOLANO, 2019, p. 47, tradução minha)

No sentido em que se vem trabalhando, o Chile é um caso paradigmático, pois ao mesmo tempo em que se tem um gasto crescente com saúde, assistência e educação, buscando constituir um sistema multisetorial de combate à pobreza, o sistema chileno ainda conta com fundamentais lacunas, oriundas do regime de capitalização previdenciária, da privatização de serviços (saúde e educação) e do mercado de seguros privados. Diante dessa contradição, Cecchini, Filgueira e Robles (2014) mostram que o fato de o Estado chileno investir mais em saúde e educação do que alguns Estados protecionistas sugere a busca por corrigir uma grande segmentação e desigualdade existente na oferta dos serviços.

Enquanto o sistema previdenciário dominante brasileiro é o sistema único do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o sistema chileno é privatista e particularista (MARCEL e RIVERA, 2008), o sistema mexicano é predominantemente tomado pela estrutura dos fundos por categoria (LOMELÍ, RODRÍGUEZ e WEBER, 2012). No México, explicando em parte o fato de ter os menores níveis de investimento em bem-estar, o sistema é amplamente privatista nos serviços de saúde e educação e estatal-segmentado na seguridade, associados à categoria profissional (os cidadãos vinculados aos fundos de pensão têm direito ao acesso à saúde). A atividade estatal é historicamente inferior aos outros dois países. Contudo, o caso mexicano também é complexo, visto as reformas dos últimos vinte anos que buscaram ampliar a base de valência estatal nos quintis mais pobres, criando sistemas de assistência e atenção em saúde focalizados (LOMELÍ, RODRÍGUEZ e WEBER, 2012).

Aqui avaliamos criticamente Franzoni (2008), que categoriza Brasil e México ambos com sistema “estatal-protecionista”. Em nossa concepção, a magnitude de cada regime os diferencia grandemente, tornando problemático enquadrá-los no mesmo grupo. A autora, contudo, reconhece as diferenças marcantes dos dois regimes e os coloca juntos a fim de explicitar que este conglomerado tem uma maior presença da proteção social organizada em fundos coletivos, enquanto o conglomerado chileno tem proteção social de base individual. Relacionado a isso, segundo Franzoni,

quando as políticas públicas enfatizam a formação do capital humano, como no Chile e na Argentina, e há menos ênfase na desmercantilização da proteção do risco, estamos diante de um regime de bem-estar estatal–produtivista. Nesse regime, o Estado intervém naquelas áreas que o mercado não resolve [...]. Por outro lado, quando as políticas enfatizam a proteção social, como no Brasil, [...], México, [...],

estamos diante de um regime previdenciário estatal-protetor. O Estado, neste caso, intervém inclusive em áreas que poderiam ter o predomínio do mercado – como a previdência – e para aquela população que não necessariamente se encontra em condições de pobreza, como os setores médios (2008, p. 114, tradução minha).

Continuando,

como é que o México, um país que promoveu reformas liberais em várias áreas da política pública, se qualifica como um regime estatal-protetor? A resposta está em dois fatores: primeiro, a inércia de algumas políticas (como a presença relativamente alta de funcionários públicos ou servidores da previdência social); segundo, que a unidade de análise em que estamos focando não é o Estado, mas o regime. Se, ao contrário, focarmos nas mudanças nos paradigmas políticos, naqueles que nortearam as reformas recentes [o liberalismo], o México possivelmente está mais próximo do Chile (*ibidem*).

Claramente, neste excerto, ao falar principalmente do México, Franzoni (2008) coloca duas clivagens, as políticas de governo, que foram liberalizantes e a estrutura previdenciária, que permaneceu na lógica corporativista de Estado, vinculadas ao status do trabalho. Por isso, como veremos, parte fundamental da seguridade social/saúde mexicana é direcionada aos percentis de renda mais alta, dada a estrutura corporativista herdada. Ao contrário do Chile, que herdou a estrutura privatista de previdência e provisão social. Com relação Brasil, compara-se com o sistema previdenciário por ser estatal (parte dominante), mas não com os de serviços não-monetários (saúde e assistência), universalizadas e gratuitas.

A seguir olharemos mais detidamente a estes *designs* de proteção, buscando entender qual é o papel que os CCTs têm em cada um destes sistemas. Pela nossa interpretação, o CCT de cada caso nacional tem uma funcionalidade diferente, pois os próprios sistemas têm premissas e funcionamentos distintos. O que mostraremos nas próximas três subseções é o contraste destes três subsistemas nos últimos 20 anos.

O sistema chileno, que traz forte herança neoliberal, passou por grandes reformulações nos últimos governos, em direção à ampliação da base de proteção social, e à ampliação da oferta de serviços tanto focalizados nos mais pobres, quando em ensaios quase universais (a exemplo do Plan AUGE e da previdência solidária). Neste contexto, os CHS-IEF servem buscam inaugurar uma “nova página” na estrutura de proteção aos mais pobres, tornando-se ele mesmo o sistema de proteção.

O sistema brasileiro é paradigmático por razão das disposições contidas na Constituição de 1988 e na organização da proteção social em sistemas amplos e universais, intersetoriais e integrados. A oferta de serviços como os do SUS e do SUAS, e os benefícios como o BPC, aliados a estratégias integrais e perenes de apoio socioassistencial coloca o caso brasileiro como o mais garantidor da proteção social como direitos. Aqui, além da finalidade

natural como CCT, o Bolsa Família teve o papel de integrar os mais pobres a um arcabouço institucional de proteção social e geração de oportunidades muito mais amplo e holístico.

O sistema mexicano, tributário da herança corporativista e da quase inexistência de serviços públicos não contributivos, passou por um *continuum* de governos neoliberais, que implementaram um sistema próprio de proteção, focalizado nos percentis mais pobres, e extremamente fragmentado e desigual nos serviços. Aqui, o POP funcionou como uma política de “fechamento de *gaps*” do sistema de proteção mexicano, incorporando políticas que buscavam tratar, de maneira focalizada, as deficiências de um sistema ausente de políticas previdenciárias e de saúde amplas e irrestritas.

4.2.1 *As instituições de proteção social e os CCTs no caso chileno*

Na seção anterior, lançamos os olhos à extensão de cada regime de proteção e aos seus traços gerais mais marcantes. Nesta seção, abriremos cada um destes modelos, olhando detalhadamente a cada uma das estruturas de proteção, de acordo com o *systemic view of social protection*. O arranjo institucional dos serviços previdenciários e das políticas sociais, somados à organização do mercado laboral e à dinâmica da oferta privada destes serviços⁴¹ explica grande parte da distribuição de renda e dos níveis de pobreza dentro de cada país. E os CCTs, buscando mitigar a pobreza, estão igualmente associados ao arranjo geral de proteção. O mais interessante é que dispomos de três modelos diferentes, em que os CCTs têm jogado um papel muito próprio em cada um deles.

A estrutura da proteção social chilena durante o período pesquisado é profundamente marcada pela mescla do neoliberalismo ortodoxo com as reformas consecutivas ocorridas após a democratização. Nos anos 1980, a proteção social do país transformou-se em um sistema tributário dos ideais de privatização e de redução do papel estatal e do gasto público⁴² (ROBLES, 2011). A Constituição de 1980 e as reformas previdenciárias de 1981 marcaram todo um sistema de seguridade social – aposentadorias, pensões e saúde –, que passaram a estar sob o regime privado e de capitalização individual.

A reforma previdenciária colocou os provedores privados, as *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFPs), em posição de hegemonia no regime previdenciário, regido através de contratos com os formalmente empregados, em conta individual para

⁴¹ Somamos a estes o regime tributário (OHCR, 2022), que não chegaremos a tratar.

⁴² Attanasio, Meghir e Otero (2011) elencam outras razões para a adoção das reformas de 1980, como a alta taxa de cotizações individuais, que estavam por volta de 20% dos trabalhadores formais.

aposentadoria. Os contribuintes que não conseguiam alcançar o valor de um salário mínimo na retirada da aposentadoria entravam na *Garantía Estatal de Pensión Mínima* (GEPM), um complemento de valor até alcançarem o mínimo. Os completamente descobertos entravam no *Programa de Pensiones Asistenciales* (PASIS), porém a cobertura deste programa era muito reduzida, assim como seu financiamento, equivalente a 40,7% da GEPM (FARÍAS, 2012). Os serviços de saúde passaram a seguir a mesma estrutura, sendo oferecidos privativamente pelas *Instituciones de Salud Previsional* (ISAPRES) (FARÍAS, 2012).

Para além do regime de capitalização previdenciária, as políticas de combate à pobreza herdadas do período neoliberal demonstram a desarticulação dos serviços públicos e a ausência da abordagem de direitos aos grupos mais pobres. O *Subsidio a la Discapacidad Mental* e *Subsidio Único Familiar* (SUF), criados em 1975 e em 1981, estiveram direcionados às famílias em condição de pobreza e àquelas com membros mentalmente descapacitados; e se mantiveram desarticulados a quaisquer serviços de saúde, educação ou geração de emprego⁴³ (ROBLES, 2011).

De certa forma, este era o escasso cenário da institucionalidade da proteção social no qual os governos da *Concertación* assumiram o país em 1990, com Patricio Aylwin (*Partido Demócrata Cristiano*). E durante os últimos vinte anos, o sistema de proteção social chileno passou por profundas transformações e readaptações, ainda que tenha conservado parte significativa da herança neoliberal ortodoxa no sistema previdenciário e de saúde e educação. Por essa razão, o sistema chileno é por vezes considerado como *liberal with shades of universalism* (SOLANO, 2019) ou estatal-produtivista (FRANZONI, 2008). A partir dos anos 1990, mas em especial nos anos 2000, todo o sistema foi reformado, com especial ênfase na reestruturação da previdência e na criação de redes de proteção (*safety nets*) que atendessem os percentis de menor renda, até então estruturalmente negligenciados (ROBLES, 2011).

Com relação à proteção contributiva (previdência), o marco de viragem do sistema de capitalização para um sistema mais solidário foi a reforma de 2008. Nesta, o princípio único de conta individual passa a contar com mais dois pilares, em um regime triplo. Além da (i) capitalização individual obrigatória (aos formalmente empregados); foi inaugurado o (ii) *Ahorro Previsional Voluntario* (APV), um pilar voluntário; e o (iii) *Sistema de Pensiones Solidarias* (SPS). Na reforma, além de impor novas regras ao regime de conta individual (a fim de introduzir mais competitividade entre as AFPs), os trabalhadores teriam a opção de

⁴³ Existiram também os programas para a geração de emprego, o *Programa de Empleo Mínimo* (PEM) e o *Programa Ocupacional de Jefes de Hogar* (POJH).

participarem de fundos coletivos de aposentadorias e pensões, financiados voluntariamente e complementados pelas contribuições das empresas em acordos específicos com as AFPs (FARÍAS, 2012).

A maior inovação previdenciária realizada durante o primeiro governo Bachelet foi a criação da *Pensión Básica Solidaria* (PBS) e do *Aporte Previsional Solidario* (APS)⁴⁴, que substituíram o restrito PASIS. O componente do terceiro pilar é direcionado aos cidadãos com mais de 65 anos, comprovadamente pobres e que não têm direito a ingressar em nenhum outro regime (FARÍAS, 2012). Neste caso, os beneficiários, após validação da condição de hipossuficiência, têm o direito a receber uma pensão mensal que os permite posicionar acima da linha de pobreza. O APS foi projetado para que o Estado complemente a pensão ou aposentadoria dos trabalhadores que contribuíram ao sistema de capitalização, mas cujo montante de retirada é insuficiente para garantir-lhes o mínimo (FARÍAS, 2012).

A evolução do pilar solidário da previdência foi exponencial nos últimos vinte anos. Enquanto em 2000 o sistema contava com pouco mais de trezentos mil beneficiários (ROBLES, 2011), em 2021 já eram 1,8 milhões de vinculados (SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, 2023). Além destes, outros benefícios mais focalizados nos pensionistas foram criados, como o *Subsidio Previsional para los Trabajadores Jóvenes*, o *Bono de Invierno*, e o *Bono por Hijo*, todos focalizados em deficiências específicas do mercado de trabalho ou da desigualdade de gênero chilena (FARÍAS, 2012).

Com relação à proteção social não contributiva, houve uma profusão de programas e serviços destinados a garantir pisos mínimos de renda e inclusão social, inaugurando um *safety net* principalmente concentrado nos percentis de mais baixa renda. A partir dos governos da *Concertación*, a ideia do direito à proteção social, outrora inexistente, passa a ter centralidade e a contar com um sistema próprio, sistematizado intersetorialmente. Neste sentido, o *Chile Solidario* (CHS), criado em 2004, teve um papel absolutamente central como mecanismo articulador destes novos programas.

A melhor forma de olhar para o CHS é a partir de um olhar duplo, como um CCT, mas também como um sistema mais amplo de integração e proteção social. Articulado a partir do programa *Puente*, a porta de entrada do CHS, o *Chile Solidario* foi responsável por estabelecer e sistematizar “as pontes entre a população em extrema pobreza e a rede de programas públicos, contribuindo para afirmar seus direitos sociais” (FARÍAS, 2012, p.15,

⁴⁴ Em janeiro de 2022 foi promulgada a lei 21.419, que cria a *Pensión Garantizada Universal* (PGU), que unifica e substitui o PBS e o APS. Mais pode ser consultado em: <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/pension-garantizada-universal-%28pgu%29>

tradução minha).

De forma geral, o CHS se organizou a partir de quatro componentes: (i) *Apoyo Psicosocial/Bono de protección a la familia*; (ii) *Subsidios monetarios garantizados* (iii) *Bono de egresso* e o (iv) *Acceso preferente a programas / servicios de la oferta pública*. Desses quatro, os dois primeiros se articulavam em conjunto e compunham o *Puente*, ou fase a intensiva, que se limitava a vínculos de 2 anos com os beneficiários. Na fase do *Puente*, se realizavam acompanhamentos psicossociais personalizados com profissionais chamados de “*Apoyo Familiar*” (AF) (em sua maioria, assistentes sociais), com visitas periódicas em domicílio. Nesta fase, deveriam se articular, em conjunto, planos de desenvolvimento pessoal e familiar, e estratégias de ação familiar, buscando alcançar padrões mínimos de qualidade de vida em 7 dimensões programáticas⁴⁵ e em 53 metas (RACZYNSKI, 2008; SARACOSTTI, 2008).

A condicionalidade desta etapa é a assinatura de um contrato com o programa, em que o beneficiário assumia a responsabilidade de adotar comportamentos e alcançar padrões mínimos exigidos, nas dimensões de saúde, educação, trabalho, dinâmica familiar entre outras. Paralelamente, as famílias receberiam a transferência monetária, o *bono de protección*. Além disso, já nesta fase, o CHS já funcionava como uma porta de entrada para o sistema tradicional de proteção social, que envolvia a inclusão no recebimento do *Subsidio Único Familiar* (SUF)⁴⁶, a *Pensión Asistencial de Vejez* e *Pensión Asistencial de Invalidez* (PASIS) (até sua extinção) (posteriormente a *Pensión Básica Solidaria*), o *Subsidio de Agua Potable* (SAP) e o *Subsidio por retención escolar* (LARRAÑAGA e CONTRERAS, 2010; RACZYNSKI, 2008).

Após os 2 anos de vínculos com o *Puente*, os beneficiários que cumpriram suas metas saíam do *Puente* e passavam a receber o *bono de egresso*, outra transferência com o prazo de três anos e com valor superior ao benefício “padrão” daqueles que não conseguiram cumprir suas metas (SARACOSTTI, 2008; OLIVEIRA, 2018). O *bono de egresso*, portanto, seria um bônus recompensador às famílias que alcançassem os compromissos assumidos.

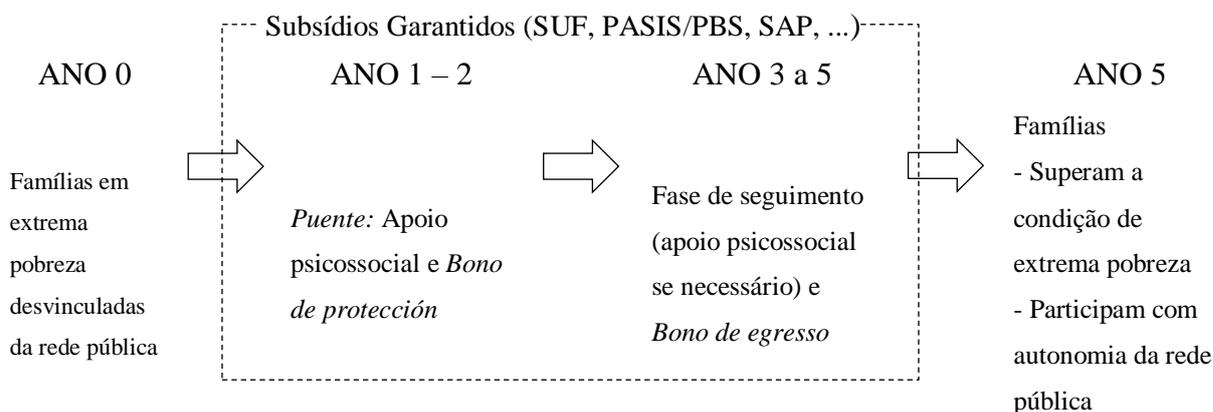
O quarto eixo seria a integração preferencial dos beneficiários a uma série de serviços e outros programas de inserção profissional e social. Nesse eixo, distintas instituições e organismos articulam políticas de capacitação profissional, ensino, reabilitação química, serviços de saúde, capacitação técnica, apoio familiar, dentre outros (somente em um dos

⁴⁵ São elas: saúde, identificação (documentação), educação, renda, habitação, trabalho e dinâmica familiar.

⁴⁶ O SUF está em vigor ainda hoje.

levantamentos, 26 programas foram catalogados). Além dessas, são enquadrados outros benefícios previdenciários e trabalhistas (COHEN e VILLATORO, 2006).

Figura 5 – Componentes e etapas do *Chile Solidario*



Acesso preferencial a programas sociais em 7 dimensões

Fonte: adaptado de Raczynski (2008)

Durante os vinte anos, este sistema também se transformou, passando a chamar, em 2012, de *Ingreso Ético Familiar* (IEF), que contava com o *Subsistema de Seguridades y Oportunidades*. Em que pese a mudança ideológica do governo, com o primeiro governo Piñera, o sistema não mudou só esteticamente ou de nomenclatura⁴⁷.

Em comparação ao *Chile Solidario*, o novo sistema de proteção contra a pobreza adquiriu uma conotação mais voltada à capacitação trabalhista e à reinserção ao mercado laboral. De acordo com Kast⁴⁸ (2013, p. 10, tradução minha),

a ênfase na parte laboral não é casual. [...]. O *Chile Solidario* tinha como objetivo reconectar as famílias mais pobres ao Estado [...]. Diferentemente, o IEF busca conectar as famílias mais pobres com o trabalho, e o faz através de um acompanhamento socio-laboral.

Em outras palavras, o IEF aumentou os montantes transferidos, a fim de aliviar a falta de renda no curto prazo, e agregou o acompanhamento sociolaboral (VARGAS, CUEVA e

⁴⁷ Por um tempo, no ano de 2012, os Subsistemas do *Chile Solidario* e do IEF operaram concomitantemente, sendo que as famílias que já estavam no CHS permaneceram neste sistema até o fim do vínculo (veja-se o artigo primeiro das “disposições transitórias” da lei de 20.595/2012, de criação do IEF).

⁴⁸ O livro “Ingreso Ético Familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza” é uma produção de um *think tank* liberal, à época ideologicamente próximo ao governo Piñera e apoiador do modelo do IEF. É interessante lê-lo em contraste com as produções de Robles (2011) ou Farías (2013).

MEDELLÍN, 2017). O equivalente ao *Puente* passou a chamar-se *Eje*, com um *Plan de Intervención* específico a cada família, e era composto pelo *Programa Apoyo Social* (PAS) e pelo *Programa Apoyo Laboral* (PAL-Chile). O PAS seguia a mesma estrutura do *Puente*, de acompanhamento psicossocial, de caráter obrigatório e com duração de 2 anos. Com o PAL-Chile, a família estruturava o *Plan de Inserción Laboral*, em que se poderia escolher pela capacitação ao trabalho formal (assalariado) ou à capacitação microempreendedora (com direito a um montante de capital inicial) (KAST, 2013).

Ao adentrar no IEF, assim como no CHS, a família passa a ser beneficiária prioritária de um rol de políticas públicas (ao menos vinte programas), o que faz do IEF um subsistema e um CCT. Com relação ao acompanhamento sociolaboral, a depender da trilha escolhida pela família, redes de programas disponíveis poderiam ser ativadas. Muitos desses programas não foram criados com o IEF, mas já estavam presentes no CHS (VARGAS, CUEVA e MEDELLÍN, 2017). As políticas deste eixo são basicamente para (i) melhorar as qualificações formais (educacionais); (ii) promoção da empregabilidade; e (iii) promoção de capacidades técnicas e de empreendedorismo.

Além do PAS e do PAL-Chile, o valor e a estrutura dos benefícios transformados destacam o IEF. A *Asignación Social* é o benefício de início do sistema e se organiza em três pilares, contributivo e não contributivo: (i) o pilar da dignidade; (ii) o pilar dos deveres; e (iii) o pilar das conquistas. A transferência monetária básica, *Bono de Protección*, financia até 85% do *gap* entre a renda familiar e o limiar de pobreza extrema. Por esse motivo, as famílias com renda acima da linha da pobreza extrema não recebem este benefício. O segundo pilar é o das condicionalidades, o *Bono Control Niño Sano* e o *Bono Asistencia Escolar*. Estas transferências exigem condicionalidades nas áreas de saúde e educação (VARGAS, CUEVA e MEDELLÍN, 2017).

O pilar de conquistas tem uma racionalidade de constituição de capital humano e de autonomização das famílias (KAST, 2013). Neste pilar, os *Bono al Trabajo de la Mujer*, *Bono por Formalización del Trabajo* (a partir de 2016) e *Bono de Graduación de Enseñanza Media* (a partir de 2016), são pagos às mulheres que trabalham e que permanecem na linha de pobreza, aos beneficiários do IEF e cotistas da previdência e aos alunos adultos que concluem o ensino médio (VARGAS, CUEVA e MEDELLÍN, 2017).

Na estruturação do sistema de proteção social chileno, destaca-se também o Plan AUGE de saúde. Em 2004, assim como na previdência, o sistema de saúde – altamente privatizado e excludente até então – também passou por uma reforma, em direção à maior

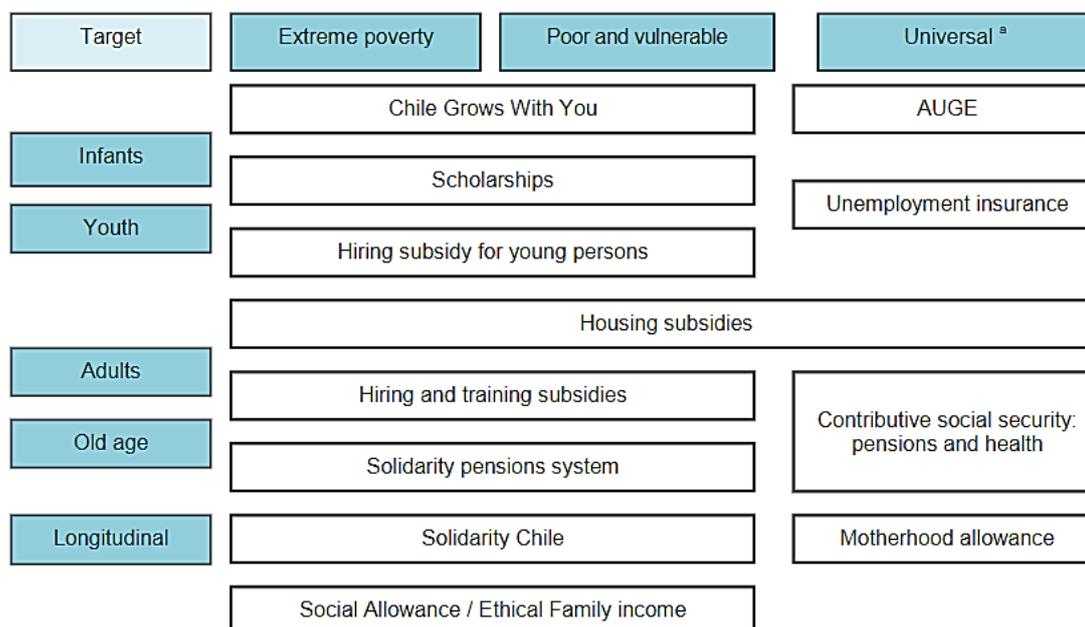
equidade e maior oferta de serviços aos percentis de menor renda. Neste sentido, o regime de *Garantías Explícitas en Salud* (GES) estabelece o marco regulatório, fiscal e administrativo do *Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas en Salud* (AUGE), que obriga os ISAPRES e os equipamentos da Fundação Nacional de Saúde a fazerem prevenção, promoção e cuidados em saúde; em uma lista de 56 enfermidades (FARÍAS, 2013). Segundo Farías (2013), o AUGE é uma política altamente progressiva e focalizada na população mais pobre. Os beneficiários do CHS e IEF têm acesso garantido aos sistemas de saúde.

Por fim, o *Chile Crece Contigo*, institucionalizado em 2009, é uma política também garantida aos beneficiários CHS e IEF e suas crianças, voltada ao apoio biopsicossocial e educacional das crianças de 0 a 6 anos em situação de pobreza. Neste programa, até o sexto decil de renda, as famílias têm direito a berçários e creches, a serviços de saúde e acessos preferenciais aos programas de renda, moradia e de justiça (FARÍAS, 2013).

Em conclusão, vê-se que o sistema de proteção social chileno ampliou-se nos últimos vinte anos, priorizando especialmente a proteção social aos primeiros decis de renda. Aos poucos, a democracia chilena criou sistemas mais equitativos e abertos de acesso à previdência e às políticas sociais, mas ainda mantendo aspectos liberais; o que se fez refletir em recorrentes manifestações de rua em embates políticos, como as de 2016 e as do segundo governo Piñera. É válido notar que todas essas reformas e a estruturação do sistema de proteção social (principalmente o de aposentadorias) se deram em um ambiente de pressão política que redefiniu agendas e, pelo menos a partir do governo Bachelet II, deram a tônica das prioridades destes governos em matéria de política social.

Enquanto os governos chilenos recentes buscaram aprofundar o sistema de pensões, saúde e atendimento infantil, o CHS e o IEF tiveram um papel de costurar e integrar os diferentes serviços direcionados aos mais pobres que, somados à estrutura de benefício monetário, constituíram um sistema próprio de *promoção social*.

Assim o papel do CHS/IEF pode ser descrito como um CCT-Sistema, principalmente relacionado à promoção social, e a principal ligação institucional dos beneficiários entre os múltiplos serviços de desenvolvimento familiar e de apoio em saúde. Por essa razão, Farías (2013) coloca este sistema como longitudinal no quadro abaixo. Nota-se também a previdência capitalizada (e em tripé, depois da reforma – representado pelo sistema de pensões solidárias) e as outras políticas direcionadas à pobreza, o AUGE, *Chile Crece Contigo* e demais benefícios.

Figura 6 – Sistema chileno de proteção social no período considerado

Fonte: Farías (2013)

4.2.2 As instituições de proteção social e os CCTs no caso brasileiro

O caso da proteção social brasileira é paradigmático. Apesar de ter apresentado durante o século XX um modelo previdenciário e de saúde extremamente desigual e uma governança socioassistencial residual e relacionada à ideia da caridade (BICHIR, 2016), o Brasil vivenciou inovações institucionais que não foram marcas das histórias chilena e mexicana. A principal delas é a Constituição Federal de 1988 (CF-88). A CF-88 foi a responsável pela superação do quadro de cidadania regulada (SANTOS, 1998) e consequente inauguração do paradigma de políticas sociais fundadas no prisma do direito, e de um sistema de proteção social que buscasse (ao menos em tese) atuar nas áreas de (i) garantia de renda (de base contributiva e não contributiva, previdenciária e assistencial); (ii) serviços continuados de oferta universal (saúde, educação e assistência)⁴⁹; e (iii) políticas focalizadas na promoção de grupos específicos (combate à desigualdade racial, de gênero, etc) (JACCOUD, BICHIR e MESQUITA, 2017).

Ao contrário do caso chileno e mexicano, no Brasil, a ideia de seguridade social está assentada no tripé: saúde, previdência e assistência, de maneira que estes três pilares – cada um com seu subsistema – devem ser universais, mas também articulados e autorreferenciados

⁴⁹ Ainda que caibam muitas discussões a respeito da capacidade fiscal do Estado brasileiro em honrar com serviços de qualidade.

entre si, sustentando o Estado social brasileiro. Ao contrário dos outros casos, o Estado brasileiro assegura um protagonismo inquestionável no sistema de promoção social (JACCOUD, BICHR e MESQUITA, 2017), o que não significa a ausência de provisão privada nos serviços de saúde e previdência.

Em termos de atenção à população em situação de pobreza, o papel da provisão pública inaugurada pela CF-88 é histórico. Conforme mostra Arretche (2018), este sistema de proteção é uma das principais condições explicativas da redução da pobreza e da desigualdade desde os anos 1990, quer seja em sua versão monetária ou não monetária. Com relação à desigualdade monetária, a partir deste período, parcelas cada vez maiores da população brasileira passaram a ter sua renda indexada ao salário mínimo, fenômeno pouco comum até então. Para além das políticas de valorização real do salário mínimo, a abertura do sistema de pensões e aposentadorias ampliou o acesso ao benefício e facilitou os critérios de vinculação dos mais pobres – como descreveremos.

O aspecto não monetário da proteção social brasileira – acesso aos serviços de saúde e educação – é, contudo, o elemento mais inovador e destacável. Arretche (2018) mostra que este elemento, dada sua amplitude e cobertura, colocou em outro patamar a proteção social brasileira, reduzindo a desigualdade brasileira a partir do acesso amplo aos serviços públicos universais. Quando a Constituição Federal e as normativas estruturantes posteriores⁵⁰ constituíram um sistema universal e gratuito de saúde (Sistema Único de Saúde (SUS)) e uma oferta pública de educação, em todos os níveis, o modelo de proteção social brasileiro reduziu drasticamente a lógica da “sobreposição de desvantagens” da parcela da população sem emprego formal, que estava também alijada de quaisquer serviços públicos (como se dava no sistema pré-1988).

Dessa forma, este é o primeiro pano de fundo em que se organiza o sistema de proteção social brasileiro, herdeiro do regime corporativista, mas que passou por um momento crítico de transformação constitucional. Esta transformação foi responsável por produzir um novo modelo de proteção social amplo, democrático, irrestrito e que supera a dicotomia entre *insiders* e *outsiders* (ARRETCHÉ, 2018), trazendo parcela importante da população para dentro do sistema⁵¹.

Começando pelo regime de seguridade social brasileiro, tem-se basicamente três

⁵⁰ Como a lei nº 8.080/90, que institui o SUS; e a lei 9.424/97, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

⁵¹ Em Arretche (2018), até 1980, 60% da população ocupada não tinha acesso assegurado aos serviços de saúde (dada à informalidade do trabalho).

regimes contributivos, um regime semi-contributivo (aposentadoria rural) e um regime não contributivo (BPC)⁵². Nos regimes contributivos, o sistema dominante tem sido de repartição (*pay as you go*, administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), que se divide entre o regime especial para servidores públicos (chamado Regime Próprio de Previdência Social e o regime amplo para trabalhadores do setor privado, autônomos e contribuintes individuais (o Regime Geral de Previdência Social) (BRASIL, 1991). Além destes, existe espaço a uma oferta de previdência privada, sob regime de capitalização.

O aspecto inovador são as garantias de proteção previdenciária aos trabalhadores rurais e aos idosos e deficientes que vivem em situação de pobreza. Aos trabalhadores rurais, existem condições de acesso facilitadas de ingresso no regime geral da previdência e de recebimento da aposentadoria rural, de maneira que essa vinculação é considerada como semi-contributiva pela literatura (BICHR, 2016). Já os idosos e deficientes cuja renda per capita da família é inferior a meio salário mínimo⁵³ têm o direito de receber o BPC, benefício monetário equivalente ao valor de um salário mínimo, independente da contribuição prévia (ARRETCHE, 2018)

O fato de todas as aposentadorias, inclusive o BPC, estarem vinculadas ao salário mínimo é considerado uma grande conquista na consolidação da proteção social e na abordagem da proteção na perspectiva de direitos. Este desenho que organiza a previdência no Brasil transformou-a, ao menos do ponto de vista normativo, da perspectiva do seguro social à concepção de seguridade social (MONNERAT e SOUZA, 2011). Além disso, o fato de os benefícios sociais nunca ficarem com o valor abaixo deste piso mínimo teve um impacto grandioso na redução da pobreza, em especial no meio rural (ROBLES e MIROSEVIC, 2013; ARRETCHE, 2018).

A proposta constitucional de atenção integral à saúde, oferecida de forma pública e irrestrita, em múltiplos níveis de complexidade, é um eixo essencial do Estado social brasileiro. Menicucci (2014) resume os princípios norteadores da atenção em saúde no Brasil: (i) a saúde é vista como parte da seguridade social (como mostramos); (ii) a política de saúde no Brasil é conceituada como articulada às demais políticas sociais e econômicas – políticas de saneamento, segurança alimentar, habitação, entre outras; (iii) o direito à saúde é um direito social e universal, cujo atendimento é integral em todos os níveis de complexidade; (iii) cabe ao poder público dispor sobre a implementação do SUS, em coordenação pelo

⁵² Com relação à disputa de área do Benefício de Prestação Continuada (BPC), entendemos ser um benefício previdenciário, mas com forte interface com a área da assistência social.

⁵³ O valor até 2020 era de ¼ do salário. O valor foi reajustado pela lei nº 13.981/2020.

Ministério da Saúde e em execução descentralizada, pelos estados e municípios.

Em termos de funcionamento, o SUS ganhou corpo a partir da constituição e agregação de múltiplas políticas de saúde ao seu arcabouço institucional, divididos em atenção primária, atenção média e alta complexidade. Destas, a atenção primária é a principal chave do sistema de atenção à saúde, principal porta de entrada ao SUS e maior ênfase do sistema, que chega principalmente aos mais pobres.

Na atenção primária, a principal política de saúde é a Estratégia de Saúde da Família (ESF), criado em 1993 como Programa de Saúde da Família. A principal visão de saúde da ESF é a proteção, prevenção e promoção à saúde em que, nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), para além do atendimento clínico, equipes multiprofissionais (médicos, enfermeiros e agentes de saúde) mantêm o contato ativo com as famílias localizadas no território de cada equipe. Segundo dados do Ministério da Saúde, o SUS conta com mais de 48 mil UBS espalhadas territorialmente (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022).

Além da atenção primária, a atenção de média e alta complexidade complementam a rede a partir do oferecimento de serviços de especialidade médica e de pronto-atendimento nos sistemas de Unidade de Pronto Atendimento. Os níveis de atenção em saúde referenciam-se são integrados entre si e com outras áreas de políticas, como a assistência e a política alimentar. Durante as últimas décadas, e com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria em 2013, uma série de programas foi inaugurado dentro do guarda-chuva do sistema de saúde (algumas ganharam continuidade, outras não). Destacam-se programas como o Farmácia Popular, que garante o acesso a medicamentos de forma gratuita na rede pública, o Mais Médicos, que aumentou a oferta de médicos na atenção primária e o Brasil Sorridente, que aumentou o acesso ao atendimento odontológico.

A política de assistência social também ganhou tração nos últimos vinte anos. Bichir (2016), Licio (2020), Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017) e Jaccoud, Licio e Leandro (2018) mostram como se tornou mais completa a rede de atenção socioassistencial, em termos de desenvolvimento institucional e complexificação na oferta de serviços. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), inspirado no SUS, constitui-se como principal serviço assistencial brasileiro, trazendo à assistência o mesmo olhar holístico e de responsabilização estatal nos quais a CF-88 marcou as políticas previdenciárias e de saúde.

O SUAS é focado não somente em benefícios monetários à população em situação de pobreza, mas principalmente na oferta de serviços de apoio psicossocial e de reconstituição de vínculos sociais e familiares aos cidadãos em condição de vulnerabilidade social. Pode-se

olhar o desenvolvimento do sistema de assistência social no Brasil através de três eixos, pelo menos: o da provisão de serviços; a garantia de renda; e o campo de geração de oportunidades via priorização de beneficiários à oferta de políticas. Inspirados nos níveis de atenção nos quais opera o SUS, o eixo de serviços e reconstituição de vínculos sociais opera em dois níveis, a atenção básica e a atenção especial, sendo executadas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (JACCOUD, BICHIR e MESQUITA, 2017).

A principal função destes serviços é, na atenção básica, a estabilização e a reconstituição de laços familiares rompidos e a reinserção na oferta de políticas. A principal política deste nível é o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, no qual o PBF tem importante papel no alcance destes beneficiários (COLIN, PEREIRA e GONELLI, 2013). Na atenção especial, a assistência volta-se às situações de violação de direitos, à violência, abandono, situações de rua, trabalho infantil, dentre outros.

Os serviços, neste sentido, não são focalizados somente na população pobre, ainda que a pobreza agrave o quadro social, mas em toda a população que possa estar em condição de vulnerabilidade social ou de vínculos rompidos (JACCOUD, BICHIR e MESQUITA, 2017). A existência de proteção social em termos de serviços é uma inovação do caso brasileiro, visto que a assistência social em muitos casos nacionais resume-se às transferências monetárias. Bichir (2016) mostra a particularidade da assistência social brasileira, ressaltando que

considerando a natureza da política, temos *serviços* diversos voltados às famílias e *benefícios* eventuais e continuados, em uma lógica universalista de atendimento a populações sujeitas a diferentes dimensões de vulnerabilidade social, e não somente insuficiência de renda (p. 119)

Com a implementação do SUAS, as políticas de assistência no Brasil desenvolveram-se a partir da incorporação de um rol de serviços e procedimentos aos níveis de atenção, fruto de uma maior especificidade e robustez institucional⁵⁴, estratégias de financiamento, e ampliação dos equipamentos públicos (BICHIR, 2016). Neste sentido, a complexidade da assistência social acontece de forma diferenciada no Brasil, quando comparada com os outros casos nacionais (JACCOUD, BICHIR e MESQUITA, 2017). Outros fatores também destacam a assistência no Brasil, como a profissionalização da área da assistência, o marco regulatório dos prestadores privados e as instâncias de pactuação federativa (BICHIR, 2016).

⁵⁴ Destacamos a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), a Política Nacional da Assistência Social (PNAS/2004), a Norma Operacional Básica da Assistência (NOB-SUAS/2005), dentre outras.

No eixo da garantia de renda é que o PBF se encaixa principalmente, juntamente com as políticas previdenciárias, como o BPC e a aposentadoria rural⁵⁵. Neste sentido o PBF vem para complementar o quadro de garantia de renda não contributiva, em um paradigma de garantia de renda complementar mesmo para a população ativa. Assim, enquanto os demais benefícios atuam como uma substituição da renda, o PBF atua como uma complementação da renda familiar (JACCOUD, BICHIR e MESQUITA, 2017).

O PBF também se encaixa como uma política fundamental para o terceiro pilar da assistência social, que é a integração entre outras políticas e programas de garantia de oportunidades. Conforme mostram Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017), o PBF e o BPC passaram a ser importantes pontos de referenciamento às políticas de assistência social, na medida em que seus beneficiários são priorizados nas ações socioassistenciais. Além disso, Bichir (2016) mostra como que, ainda que a institucionalidade do PBF tenha sido construída fora da assistência social (a partir de comunidades epistêmicas e *locus* institucionais diferentes), vários instrumentos passaram a ser de uso comum entre a política de renda e a política da assistência.

Neste sentido, este referenciamento serviu para a construção de capacidades estatais conjuntas entre as duas políticas e aumentaram ainda mais as sinergias entre o PBF e a política de assistência. Com relação ao CadÚnico, cadastro da assistência social relativo às famílias vulneráveis, seu fortalecimento se deu principalmente a partir da conexão com o PBF, principal política usuária. Os beneficiários que quisessem manter seu benefício do Bolsa Família regular deveriam manter atualizados os seus registros no cadastro, transformando o CadÚnico em um poderoso instrumento de focalização, a ser usado nas ações da assistência e de outras políticas de inserção familiar⁵⁶.

Em outra simbiose entre o PBF e a política da assistência, os CRAS constituíram-se como os principais núcleos de referência para o cadastramento e acompanhamento de condicionalidades dos beneficiários PBF, legitimando estes equipamentos juntos às famílias e servindo como “a porta de entrada do PBF nos municípios” (JACCOUD, BICHIR e MESQUITA, 2017, p. 47).

Bichir (2016, p. 120) mostra como esse intercâmbio de instrumentos e referenciamento ajudou a constituir capacidades estatais na área da assistência e como o PBF

⁵⁵ Estes dois, no âmbito previdenciário, geridos pelo INSS, mas com ligações com a assistência.

⁵⁶ Paiva, Falcão e Bartholo (2013) mostram como o CadÚnico serviu como base para uma série de políticas, como a Carteira do idoso, Programa Brasil Alfabetizado, isenção da taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo, Programa de Cisternas, Minha Casa, Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica, dentre outros.

atuou como um eixo deste sistema:

se essas trajetórias [da política de renda e da assistência] surgem de modo relativamente autônomo, no período recente assistimos a uma aproximação crescente de agendas, inclusive no âmbito federal. Análises realizadas a partir do PBF mostram que os objetivos do programa foram sendo progressivamente ampliados, passando da preocupação com a boa focalização e a ampla cobertura nas populações mais pobres para objetivos mais ambiciosos ligados à formação de uma rede de proteção social para os mais vulneráveis, entendidos para além da insuficiência de renda. Essa agenda mais ampla para a transferência de renda passa a depender, cada vez mais, de instrumentos e institucionalidades desenvolvidas no âmbito da assistência social. Pelo lado da assistência social, análises sobre o processo recente de consolidação do SUAS demonstram, cada vez mais, importantes sinergias entre instrumentos e mecanismos desenvolvidos no âmbito do PBF (BICHIR, 2016, p. 120)

Quando comparados aos demais casos nacionais, vê-se que o quadro brasileiro de políticas de garantia de renda é consideravelmente mais complexo, na medida em que o PBF é instrumentalizado como parte de um conjunto maior de garantia de renda e de alcance da assistência social. Também, vê-se como, pela universalidade dos sistemas, as diretrizes de intersetorialidade são muito mais presentes no sistema brasileiro. Neste âmbito, o PBF pode ser visto como um poderoso instrumento de ligação entre os esforços mais amplos de saúde e assistência, especialmente, para as ações dirigidas aos mais pobres (BICHIR, 2016).

Em 2011 o Bolsa Família ganhou grande importância dentro do Plano Brasil Sem Miséria, que teve como objetivo a erradicação da extrema pobreza e teve como eixos a garantia de renda, o acesso a serviços e inclusão produtiva. Neste período do governo Dilma Rousseff, ampliou-se consideravelmente o entendimento acerca da extrema pobreza, ampliando a base de beneficiários e os montantes transferidos. Isso levou a reajustes importantes nos benefícios variáveis do PBF, a aumentos do número de benefícios variáveis por família, à implementação de benefícios extras para gestantes e nutrizes e à criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (PAIVA, BARTHOLO e FALCÃO, 2013). Veremos estas transformações em maiores detalhes quando trabalharmos sobre a evolução das hipóteses. Além do PBF, todo o sistema de assistência passou por grandes reformulações e investimentos com o Brasil Sem Miséria, como o aumento dos equipamentos públicos e dos repasses federais aos governos locais.

Em 2021, no governo Bolsonaro e no contexto da pandemia de Covid-19, o Bolsa Família transforma-se em Auxílio Brasil. Nesta mudança, tanto os aspectos monetários como os vinculantes em termos de compromissos e famílias contempladas foram alterados. Primeiramente, o Auxílio Brasil foi levado a cabo com o objetivo de substituir simultaneamente o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial implementado durante a pandemia.

Neste caso, como mostra Tomazini (2023), fatores como o interesse eleitoral, a pressão congressional (que definiu a implementação do Auxílio Emergencial, pago em cinco parcelas de R\$ 600 entre abril e agosto de 2020, e quatro parcelas de R\$ 300 entre setembro e dezembro) e o aumento drástico nos níveis de pobreza causado pela pandemia levou a incrementos notáveis no valor transferido pelo recém-criado Auxílio Brasil. Inicialmente transferindo R\$400,00 e, posteriormente, R\$600,00; o Auxílio Brasil transformou – ou deturpou – os princípios clássicos de um CCT, incorrendo em uma “deriva qualitativa” (TOMAZINI, 2023).

Neste caso, os benefícios clássicos do PBF foram descontinuados em favor da criação de novos benefícios: (i) o Benefício Primeira Infância; (ii) o Benefício Composição Familiar (divido em subgrupos, a depender da família); (iii) o Benefício de Superação da Extrema Pobreza; o (iv) Auxílio Esporte Escolar; a (v) Bolsa de Iniciação Científica Júnior; o (vi) Auxílio Criança Cidadã; o (vii) Auxílio Inclusão Produtiva Rural, além do Benefício de transição.

Enquanto os três primeiros benefícios seguem de forma razoável os mesmos parâmetros dos benefícios fixos e variáveis do PBF, os demais contituem inovações do PAB e jogam sérias dúvidas acerca da viabilidade e precisão conceitual da política. Nestes termos, o PAB increve maiores componentes meritocráticos no CCT, ao realizar transferências relacionadas ao êxito científico e esportivo das crianças. Concordamos com Tomazini (2023), de que a composição teórica do novo programa reflete um descolamento com a realidade da pobreza no Brasil, assim como a falta de planejamento estratégico a respeito dos ganhos que este modelo de política poderia trazer. Além disso, incentiva clientelas especiais, como as creches privadas, às quais o Auxílio Criança Cidadã era destinado, como forma de suplementar a rede de proteção pública municipal.

De forma geral, o Programa Auxílio Brasil, ainda que tenha aumentado vultuosamente os valores transferidos, caracterizou-se por preferências ambíguas em termos de seus objetivos, notáveis erros de inclusão e afrouxamento dos critérios técnicos existentes nos CCTs. Ainda assim, representou um descolamento momentâneo importante na política social brasileira nos anos do governo Bolsonaro, pelo menos até a finalização do PAB com o novo Bolsa Família (promulgado em 2023), já no governo Lula III.

4.2.3 As instituições de proteção social e os CCTs no caso mexicano

O sistema de proteção social mexicano dos últimos vinte anos não é fruto de um sistema anterior neoliberal sucedido por governos progressistas, como no caso chileno, tampouco é fruto de um ponto de inflexão causado por uma nova Constituição, como no caso brasileiro. Como experiência única, uma das melhores formas de avaliar a evolução e estrutura deste sistema é a partir da mudança institucional por *layers* (MANHONEY e THELEN, 2010). No caso mexicano, a consecução de governos de ideário neoliberal-tecnocrático nos anos 1980, 1990 e 2000 se deu sob os pilares de um rígido modelo de proteção corporativista, segmentado e fragmentado.

Durante estes governos, nos últimos vinte anos, foram inauguradas uma série de políticas sociais e foram aprovadas várias reformas sem, contudo, romper com muitas das estruturas anteriores. Deste amalgamento surge um sistema de proteção dualista-segmentado – visto a influência do modelo corporativista dos anos 1960-70 –, mais as políticas assistencialistas, fragmentadas e focalizadas criadas pelo neoliberalismo (SOLANO e LOMELÍ, 2013).

Este modelo de política social estruturou-se em dois períodos: a constituição da política social mexicana (1917-1988) e o “novo modelo de política social”, que vai do governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)⁵⁷ adiante (ESPINOZA, 2020). Espinoza (2020) também aponta que o sistema de proteção social foi institucionalmente construído para se adequar ao paradigma econômico dominante de cada momento no país. No primeiro estágio, caracterizado pela busca da industrialização, o sistema de bem-estar fora construído para proteger as parcelas da população formalmente empregadas e que apoiavam o projeto industrial.

Os sistemas previdenciários e de saúde, portanto, estabeleceram-se de forma excludente: para proteger os assalariados, deixando descobertos os trabalhadores rurais, os informalizados e os indígenas (ESPINOZA, 2020). Neste período, o regime de política social é o mesmo que apontamos nas seções anteriores como a “cidadania regulada” (SANTOS, 1998).

Assim, o marco central da política de proteção social mexicana foi a institucionalização segregada da proteção social. Como resultado do modelo escolhido, institucionalizaram-se esquemas distintos de aposentadorias e pensões, com acessos e

⁵⁷ Apesar de o autor apontar o governo de Gortari como o começo de uma nova etapa da política social, já no governo Miguel de la Madrid (1982-1988), a onda de privatizações, reorientação do crescimento econômico e desinvestimento em política social teve seu começo (ESPINOZA, 2020). De la Jara (2007) nos informa que podemos considerar o governo de la Madrid como o começo deste novo modelo.

benefícios desiguais de acordo com a ocupação trabalhista, e organizados em fundos corporativos separados. Lomelí, Rodriguez e Weber (2012) apontam que mais de cem esquemas diferentes estiveram em vigor no país. A proteção social em saúde, que contava com regimes dependentes aos de seguridade social, seguiu a mesma estrutura de atribuição de direitos (ESPINOZA, 2020). Estruturaram-se, então, sistemas que criavam desigualdades entre os cobertos e não cobertos pela seguridade, e desigualdade entre as diversas “categorias de cidadãos”.

A esta base corporativista agregou-se a partir dos anos 1980 “novo modelo de política social”, que deu a tônica do *welfare state* mexicano até hoje. Este novo modelo respondeu ao ambiente de forte liberalização econômica e adoção da perspectiva liberal de gasto social, ou seja, restrição do gasto público e reestruturação dos serviços sociais (focalização, capital humano, etc) (ESPINOZA, 2020). No caso dos regimes previdenciários, a reforma de 1997 estabeleceu a mudança da modalidade de repartição (*pay as you go*), para a modalidade de capitalização individual⁵⁸. Apesar disso, os privilégios de participar de regimes diferenciados permaneceram atrelados à situação trabalhista, criando um regime geral híbrido (em uma espécie de regime corporativista de capitalização).

Isso gerou vários regimes previdenciários, com os mais abrangentes sendo o *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS), o *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), *Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas* (ISSFAM), e o *Contrato Colectivo de Trabajo* do *Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana* (PEMEX/STPMR). O IMSS tem sido o principal regime para a maioria dos trabalhadores formais do setor privado, que estabelecem contas individuais juntos às *Administradoras de Fondos para el Retiro* (AFORES), com acesso à aposentadoria, pensões, seguros médicos e assistência social (LOMELÍ, RODRÍGUEZ e WEBER, 2012).

O ISSSTE e o ISSFAM são regimes específicos dos funcionários públicos e aos militares do Estado mexicano, respectivamente. O ISSFAM, contudo, foi o único regime que seguiu o modelo de contribuição coletiva, enquanto o ISSSTE passou pela reforma de capitalização em 2007. O regime PEMEX/STPMR provê um amplo rol de pensões, aposentadorias e serviços aos petroleiros. Além destes, há o regime especial para os trabalhadores do setor elétrico, para os funcionários de instituições financeiras públicas,

⁵⁸ Durante o processo de transição de regimes, os beneficiários puderam escolher se continuariam no regime de repartição ou se mudariam para o de capitalização.

trabalhadores de instituições públicas de ensino superior, para altos escalões da administração civil do Estado, dentre outros (LOMELÍ, RODRÍGUEZ e WEBER, 2012).

Este amálgama previdenciário gerou um regime de seguridade social completamente desigual e excludente, deixando uma boa parte da população de fora dos esquemas de seguridade social e saúde. Como exemplo, já no meio de nosso período pesquisado, em 2010, a proporção de beneficiários do sistema com relação aos decis de renda ainda era extremamente desigual. Enquanto 41,1% dos aposentados e pensionistas (independente do regime) estavam no decil mais rico, apenas 0,5% dos beneficiários estava entre os 10% mais pobres. A tabela abaixo revela a distribuição do benefício no período.

Tabela 15 – Distribuição do acesso ao sistema previdenciário mexicano em 2010

Decis de renda	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Cobertura	0.5	2.8	3.1	3.6	5	5.9	7.5	11.9	18.6	41.1	100
Rural											5.7
Urbano											94.3

Fonte: Adaptado de Lomelí, Rodríguez e Weber (2012)

Um aspecto latente da dinâmica da pobreza no México é a questão regional e a clivagem rural-urbano. Dadas as escolhas históricas de urbanização e vinculação dos benefícios ao trabalho formal, a pobreza rural é muito mais acentuada do que a urbana. Este é um aspecto que esteve presente em muitas das discussões acerca das políticas sociais mexicanas, inclusive do *Progesa* (SOLANO e LOMELÍ, 2013; TEPEPA, 2019).

Para além da estrutura previdenciária, nas demais áreas de políticas de bem-estar, a estruturação se deu, dentro do modelo do “novo modelo neoliberal de política social”, buscando fechar os *gaps* existentes de carência de serviços, focalizando principalmente os mais pobres. Como mostra De la Jara (2007), na *nueva política social*, “os receptores das políticas já não são todos os cidadãos, são só os mais pobres, os que não podem ingressar no mercado de serviços” (p. 86, tradução minha).

Neste sentido os governos mexicanos – desde antes do governo Ernesto Zedillo – buscaram construir políticas focalizadas que diminuíssem a falta de proteção em termos de assistência, saúde e renda. Solano e Lomelí (2013) colocam essa série de políticas como residuais e que não se estruturam sob a ótica dos direitos, gerando “uma dualização da política social, ou seja, a separação entre seguridade social para os empregados formais e a assistência

pública para os mais pobres” (SOLANO e LOMELÍ, 2013, p. 5, tradução minha).

A partir da década de 1990, políticas como o *Progres-Oportunidades-Prospera* jogam um papel chave na política de assistência e na engrenagem maior do bem-estar mexicano. Esses programas vêm da ideia de que a pobreza era uma das fontes do alijamento ao consumo dos bens essenciais (SOLANO e LOMELÍ, 2013) e do desenvolvimento humano e familiar, somado a uma concepção

centrada na eficiência do gasto e no papel do mercado como determinante último do acesso ao bem-estar mediante o aproveitamento de ativos e oportunidades, ou seja, muito distantes da noção de bem-estar como pilar da cidadania e como direito (VALERA, 2013, p. 28, tradução minha).

Assim, a criação do *Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progres* (1997-2001) inaugurou uma nova ênfase no sistema e estruturou-se em 1997 como o primeiro programa de CCT da América Latina, conforme vimos nos moldes do capítulo 1. Após ele, por três sexênios presidenciais seguidos (Fox, 2000-2006; Calderón, 2006-2012 e Peña Nieto, 2012-2018) o *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (2002-2013) e o *Prospera Programa de Inclusión Social* (2014-2018) seguiram a mesma estrutura básica, desenvolvendo-se em termos de complexificação da estrutura de benefícios e condicionalidades, aumentando a cobertura de beneficiários, e expandindo as áreas geográficas de atuação.

Governo após governo, o POP foi adquirindo maior importância no sistema de proteção social, principalmente como um colchão mínimo de garantia às populações mais fragilizadas, em termos de assistência social. O programa manteve seu caráter focalizado e de investimento em capital humano, mas passou a ter, ano a ano, maior financiamento e mais níveis e modalidades de benefícios, a ponto de conseguir se conectar institucionalmente com o *Seguro Popular*, o primeiro modelo amplo de atenção à saúde. Um aspecto interessante é que o programa se transformou de forma bastante diferenciada, a depender da ênfase programática de cada governo – esse é um dos motivadores desta pesquisa,

Em uma breve retrospectiva do seu desenvolvimento, o *Progres* surge muito específico em seus objetivos, relacionado ao acesso à alimentação, educação e saúde dos filhos das famílias de zonas rurais. O *Progres* não teve função de sistematizar o acesso aos direitos de cidadania ou a sistemas mais amplos de proteção para além dos serviços que estavam prescritos nas condicionalidades. Ainda que tivesse aprimorado-se muito com relação

ao PRONASOL⁵⁹, em De la Jara (2007), “a única argumentação que vinculava o programa à cidadania era sua dimensão política, em evitar seu uso político-eleitoral” (p. 89, tradução minha).

De certa forma, para além do investimento de capital humano, os CCTs mexicanos serviram como uma sistematização das políticas de subsídio alimentar e como uma correção à tendência das políticas setoriais do século XX de serem direcionadas à pobreza urbana. O *Progresas*, no começo, volta suas ações à pobreza rural, em que quase 60% dos pobres se encontravam à época (LEVY e RODRIGUEZ, 2004 *apud* DE LA JARA, 2007, p. 92). Também nos setores de saúde e educação essas regiões rurais mostravam os maiores déficits de acesso – o que inclusive, levou à reforma do sistema de saúde em 2003, como falaremos mais adiante.

A partir dos três eixos componentes do *Progresas* (educação, saúde e alimentação), os CCTs mexicanos passam a constituir uma das primeiras propostas de atenção integrada, com componentes não-monetários às famílias em pobreza e em extrema pobreza, mas ainda dentro de um sistema de bem-estar residual. Em uma visão geral, os componentes das três condicionalidades apenas ofereciam uma estrutura mínima de acesso aos serviços.

Com relação à educação, os benefícios monetários se articulavam na forma de bolsas, para incentivar a progressão escolar (com a progressão da quantia transferida) na educação primária e secundária. Lomelí, Rodriguez e Weber (2012) mostram que as *becas escolares* do *Progresas-Oportunidades* foram fator importante para o aumento da escolaridade no país que, à época da implantação do *Progresas*, tinha taxas de evasão de quase 50% na educação primária entre população pobre (LEVY e RODRÍGUEZ, 2005).

O componente de saúde passou a ofertar serviços raros, relacionados à saúde preventiva e de menor complexidade, o chamado *Paquete Básico de Servicios de Salud*. Este incluía: atenção pré-natal e partos, saneamento básico, planejamento familiar, imunizações, manejos de diarreia, tratamento antiparasitário e controles de tuberculose, hipertensão arterial e diabetes, dentre outros. Além destes, havia a transferência *in kind* de suplementos alimentares para grávidas e recém-nascidos. O componente de alimentação era composto de uma transferência monetária fixa por família (*apoyo alimentario*), condicionada às seções informativas em saúde e às visitas assistenciais (SCOTT, 1999).

Na transformação, em 2002, do *Progresas* ao *Oportunidades*, De la Jara (2007) aponta quatro macro mudanças: a incorporação de um aspecto mais democrático, relacionado à

⁵⁹ Programa do governo Salinas, que vigorou entre 1989 e 1994.

proteção político-eleitoral do programa; a incorporação da extrema pobreza urbana entre os elegíveis; uma reestruturação burocrática e dos sistemas de focalização e elegibilidade de beneficiários; e a incorporação de outros componentes de proteção social para além da tríade do *Progresá*. No que se refere à contribuição do *Oportunidades* para o modelo de proteção mexicano, a incorporação da pobreza urbana e de novos componentes intersetoriais são os pontos mais relevantes de sua evolução⁶⁰.

A decisão de incluir as famílias urbanas no CCT fez crescer a cobertura do programa. Só em 2002, 424 mil famílias urbanas que estavam impedidas de usufruir do programa foram adicionadas ao *Oportunidades* (DE LA JARA, 2007). Isso aumentou o escopo da atenção mexicana à extrema pobreza de 2.4 milhões para 6.5 milhões de famílias cadastradas ao fim de 2018 (GÓMEZ, 2020). No governo Vicente Fox (2001-2006), três outros componentes foram adicionados: o *Jóvenes con Oportunidades*, que garantia um fundo extra de aplicação livre a cada estudante que concluísse o ensino médio; o *Apoyo a los adultos mayores*, transferência mensal adicional a todos os idosos beneficiários do programa; e um incentivo monetário aos beneficiários entre 30 e 69 para a criação de contas individuais de aposentadoria.

A expansão do *Oportunidades* durante do governo Fox, através da inauguração de seus novos componentes, pode ser vista como uma resposta ao próprio sistema de seguridade social mexicano, extremamente desigual e excludente (YASCHINE e OROZCO, 2010). Como mostram Yaschine e Orozco:

os componentes elaborados em 2006 responderam a uma preocupação generalizada sobre a falta de proteção social para os pobres na velhice; visto que a grande maioria desta população não estava coberta por nenhum regime de proteção social (2010, p. 68, tradução minha).

A principal estratégia de combate à pobreza do governo Fox foi o *Contigo*, formada por programas universais e focalizados, no qual o *Oportunidades* passou a ser integrado como um dos principais pilares (YASCHINE e OROZCO, 2010). O *Contigo*, validado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2004), pode ser visto como uma estratégia integrada de combate à pobreza que seguiu a cartilha neoliberal de desenvolvimento de capital humano a partir da ação própria dos mais pobres e dos pobres como clientes. Neste contexto, o *Contigo* foi estruturado sob os pilares de (i) desenvolvimento de capacidades, (ii) geração de renda; (iii) acumulação de ativos e (iv) proteção social. O *Oportunidades* esteve localizado no primeiro

⁶⁰ A respeito dos mecanismos de focalização e seleção de beneficiários, daremos maior atenção ao tratar sobre nossas hipóteses.

pilar, com o objetivo de prover a acumulação de capacidades (capital humano, educação, treinamento e nutrição).

Reconhecendo as severas limitações do sistema mexicano de proteção em saúde, o governo Fox lançou em 2003 o *Sistema Nacional de Protección Social en Salud*, em que o *Seguro Popular* (SP) foi concebido como seu principal eixo. O SP buscou abarcar a população até então alijada de quaisquer esquemas de saúde, focando principalmente nos percentis mais baixos de renda, em que estavam localizados os beneficiários do POP. Neste esquema, não universal e baseado na afiliação voluntária, as famílias deveriam fazer contribuições financeiras reduzidas, sendo que o 1º e o 2º decis de renda estavam isentos, e cujo orçamento era complementado com financiamento estatal (LOMELÍ, RODRÍGUEZ e WEBER, 2012).

A constituição do *Seguro Popular* aumentou a oferta de serviços nos quais os beneficiários do POP (e afiliados ao sistema de saúde), ao menos em tese, poderiam ter acesso. Ao ser beneficiário POP e estar vinculado ao SP, a família poderia ter acesso às 294 intervenções cobertas pelo *Catálogo Único de Servicios de Salud* em 2018 (CAUSES). A partir do momento de criação do SP, o POP passou a referenciar seus serviços de saúde ao seguro. Em 2016, 81.8% dos beneficiários POP estavam vinculados ao *Seguro Popular* (YASCHINE, 2019).

Ainda que tenha sido um avanço, grande parte da literatura destaca as enormes limitações do *Seguro Popular*. Em princípio, ele cobria somente uma pequena parcela dos serviços de saúde, excluindo serviços de alta complexidade⁶¹. Além disso, o próprio equipamento físico não chegava a todas as regiões e os serviços eram restritos e com pouca disponibilidade de profissionais e materiais, ocasionando uma distância significativa entre a previsão institucional com a realidade do sistema. (ORTEGA, 2019). Assim, o “seguro de saúde universal e permanente não pode ser considerado como garantido no México” (LOMELÍ, RODRÍGUEZ e WEBER, 2012, p. 29, tradução minha).

O gráfico abaixo resume bem toda a relação da tríade saúde-previdência-assistência no México, ao mostrar a distribuição dos serviços de saúde, por quintil, baseado na filiação aos regimes previdenciários formais, ao *Seguro Popular* ou à cesta de serviços de saúde do *Prospera*. Nota-se que, em 2018, o quintil mais rico beneficiava-se dos sistemas corporativos, enquanto os mais pobres faziam uso do sistema de *Seguro Popular* ou dos serviços de saúde

⁶¹ Como exemplo, o CAUSES cobria somente 14% das intervenções e 11% das doenças cobertas pelo seguro do IMSS contributivo.

ofetados pelo CCT (IMSS-PROSPERA):

Gráfico 5 – Distribuição de saúde a partir do acesso aos regimes de previdência e assistência em 2018, por quintil.



Fonte: OHCR (2022)

Durante o sexênio de Calderón (2006-2012), a estratégia *Contigo* deu lugar à *Vivir Mejor* (2008), em que o *Oportunidades* foi integrado ao eixo de desenvolvimento de capacidades⁶². Neste momento, uma das maiores contribuições do *Oportunidades* foi com relação à política alimentar. Assim, o programa foi acrescido de mais três modalidades de transferências: um subsídio energético (para compensar o aumento do petróleo), um subsídio alimentar adicional (para compensar o aumento do preço dos alimentos) e o programa *70 y más* (2007) (que garantia uma pensão aos membros de mais de 70 anos das famílias rurais cadastradas no *Oportunidades*).

Devemos apontar que tanto o *Contigo*, quanto o *Vivir Mejor* devem ser vistos como uma estratégia, um plano de ação, e não como um Subsistema (a exemplo do *Chile Solidario*), tendo que as políticas não estiveram necessariamente referenciadas umas às outras no sentido de formar um sistema mais amplo de proteção. Neste planos, cada política, em separado, buscava alavancar seus objetivos, como no caso do *Oportunidades*.

Em setembro de 2014 o *Oportunidades* transforma-se em *Prospera*, com o governo Peña Nieto (2012-2018), e basicamente segue a mesma trajetória de expansão e reformulação

⁶² Os outros dois eixos eram de criação de uma rede de proteção social e criação de mais empregos formais, através de convênios entre as secretarias de política social e de política econômica (YASCHINE, 2019).

de benefícios dos três pilares tradicionais. A principal remodelação foi a criação de um quarto eixo, o *Componente Vinculación*. Este componente, criado em 2016, objetivou tornar o *Prospera* mais próximo das demais políticas de desenvolvimento social, executada pelas demais secretarias do governo, aumentando o aspecto de coordenação do programa. O principal objetivo era o de divulgar e referenciar os beneficiários a políticas públicas de (i) inserção produtiva, (ii) laboral, (iii) financeira e (iv) social, que passaram a receber os beneficiários *Prospera* como prioritários.

O eixo produtivo esteve orientado à qualificação da mão de obra rural, enquanto o laboral à facilitação de acesso ao emprego formal urbano (YASCHINE, 2019). O eixo financeiro foi composto pelo *Programa Integral de Inclusión Financiera*, que operou com o banco público *Banco del Ahorro y Servicios Financieros*, com o objetivo de fornecer poupança, crédito e seguros aos beneficiários. Yaschine (2019) mostra que esta iniciativa encontrou problemas de aceitação junto aos beneficiários, por falta de informação e estruturas de operação. No eixo social, foram criados uma série de outros benefícios específicos, com ênfases temáticas variadas. Por exemplo, o programa *70 y más* transforma-se no *Apoyo para Adultos Mayores*⁶³ (2013), criam-se bolsas para o ensino superior, programas de financiamento à moradia, entre outros⁶⁴ (YASCHINE, 2019).

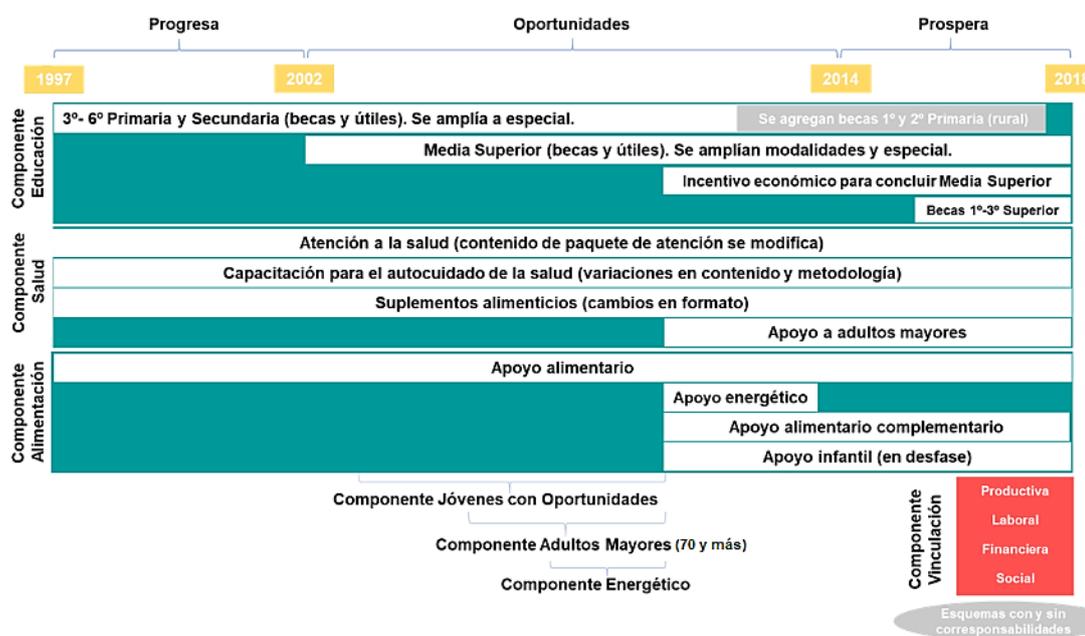
No pilar de educação, em 2016, o programa *Jóvenes con Oportunidades* é descontinuado e duas outras bolsas são adicionadas: a de incentivo ao ensino superior (*becas*) (também integrante ao componente *Vinculación*) e as bolsas de incentivo ao ensino no meio rural. No pilar da saúde, além do *Apoyo para Adultos Mayores*, articulado junto ao componente *Vinculación*, rearticulam-se estratégias nutricionais e de acompanhamento em saúde. Por fim, no pilar alimentação, o *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL-México) (criado em 2003), programa de transferência não contributiva para a alimentação, criado para atender a locais sem oferta de serviços, foi adicionado ao guarda-chuvas do *Prospera*, no âmbito da estratégia nomeada *Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión*.

O esquema abaixo resume a evolução histórica dos componentes do POP:

Figura 7 – Evolução do Progres-Oportunidades-Prospera (1997-2018)

⁶³ Este programa não se confunde com o *Programa de Pensión para Adultos Mayores* (PAM) (2013) da *Secretaría de Desarrollo Social*. Nesta pensão, os idosos recebem uma quantia a cada dois meses, o que não se pode compara com os esquemas corporativos de aposentadoria. Com relação ao *Apoyo para Adultos Mayores*, o apoio tornou-se amplo aos idosos de área rural e urbana e em 2013 abaixou a idade para 65 anos.

⁶⁴ Yaschine (2019, p. 61) apresenta a relação de todos os programas do eixo social vinculados ao *Prospera*.



Fonte: Yaschine (2019)

De maneira inesperada, em 2019, no governo Obrador, a política do *Prospera* foi completamente desarticulada em função do lançamento do *Becas para el Bienestar Benito Juárez*. Enquanto o *Prospera*, como pudemos ver, complexificou-se buscando atingir diferentes dimensões da pobreza e tratando diferentes necessidades familiares, o *Programa de Becas para el Bienestar* teve como finalidade única o incentivo à educação e contou com valores muito mais baixos que o programa anterior, o que foi visto negativamente por autores (GÓMEZ, 2020). Para os princípios desta pesquisa, este fato é surpreendente, pois não se esperaria o desmonte desta política pelo governo Obrador.

Ao fim desta visão geral sobre o sistema de proteção social mexicano, ainda que limitada, podemos assinalar que o papel do POP foi crescente enquanto uma política de garantia de níveis mínimos de atenção social e proteção, especialmente à população mais negligenciada. Apesar disso, dada a dinâmica fragmentada do sistema, a proteção social em um aspecto mais amplo ainda resta com um objetivo a ser alcançado. No máximo, o que o modelo de proteção social, com suas inovações, como o POP e o *Seguro Popular*, conseguiu introduzir foi uma “hierarquização modificada” em um “sistema de proteção incompleto [...]

e com diversas cidadanias estratificadas” (LOMELÍ e MOLINA, 2019, p. 144, tradução minha). Dessa forma, o POP se articulou como um CCT auto-seletivo, com benefícios fragmentados e sem a capacidade de virar um sistema integrado de proteção social, ainda que conte com notáveis êxitos.

5 CONDIÇÃO EXPLICATIVA: OS PROJETOS POLÍTICOS NOS GOVERNOS MEXICANOS, CHILENOS E BRASILEIROS.

Esse capítulo se debruça sobre a condição explicativa desse trabalho, ou seja, os projetos políticos de cada governo, nos três casos nacionais selecionados. Aqui nos dedicaremos a operacionalizar e tratar indicadores, para além de realizar leituras bibliográficas, a fim de identificar as principais características ideacionais de cada um dos governos nacionais. Para isso, buscaremos apresentar detalhadamente as ferramentas metodológicas escolhidas e analisar cuidadosamente os dados coletados a partir dos marcos teóricos propostos nos capítulos anteriores.

Como temos apresentado, nosso diálogo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) se concentra especificamente ao conteúdo ideacional de cada um dos projetos políticos, estando a construção desses projetos – na relação entre sociedade civil e Estado – para além de nosso escopo. Ao mesmo tempo em que o argumento formativo dos projetos é primordial para seus autores, não abordaremos os projetos políticos em sua sociogênese. Pelo contrário, tomaremos estes projetos como dados de cada governo, a serem identificados. Nesse sentido, não buscaremos explicar as raízes de cada projeto em cada governo, mas sim identificá-los e discerni-los a partir de evidências documentais que nos permitam inferir sobre eles.

Em primeiro lugar, poucos trabalhos (como Abers e Almeida (2019)) buscaram aplicar empiricamente a ideia de projetos políticos. A proposta de explorar a ideologia dos governos e partidos na América Latina não é nova, havendo muitos trabalhos que já trabalharam com essa temática (COPPEDGE, 1997; SÁEZ e FREIDENBERG, 2002; MADEIRA e TAROUCO, 2011; POWER e ZUCCO, 2009), mas explorar a estrutura das ideias a partir do conceito de projetos políticos – e não de “ideologia” – é uma proposta bastante nova. Diferentemente dos *frames* que orientam os indicadores de “ideologia” (em que classificam os partidos em esquerda-direita, secular-religioso etc), os projetos políticos se assentam em concepções teóricas mais refinadas, como o papel da descentralização política ou o fomento ao mercado consumidor, por exemplo.

Como vimos, cada projeto político pode ser encarado como uma combinação de muitos atributos próprios, em um grau de abstração bastante elevado. Isso faz com que seja obrigatório a essa pesquisa articular uma estratégia própria de identificação e tratamento dos

projetos políticos, de maneira a atribuir ênfases (e indicadores) adequadas a cada componente teórico. Também é nosso objetivo neste capítulo inferir com confiança a respeito dos projetos políticos de cada governo. Por isso, diagnosticamos os projetos políticos a partir de de três camadas de dados:

Tabela 16 – Camadas para a identificação da condição explicativa

Camada	Descrição
1	<i>Manifesto Project</i> , a fim de avaliar o conteúdo do programa de governo de cada governo nacional.
2	<i>Political Representation, Executives, and Political Parties Survey</i> , a fim de avaliar a orientação ideológica dos partidos governantes.
3	Avaliação bibliográfica secundária, a fim de contextualizar e orientar a interpretação dos dados.

Fonte: do autor

Assim, com este cruzamento de dados, acreditamos ter um ferramental potente para a identificação dos projetos políticos dos governos, ainda que entendamos ter uma *aproximação* aos projetos. Para além desta introdução, o presente capítulo está dividido em duas outras seções. A próxima será dedicada a apresentar as fontes dos dados, em especial os propósitos e estruturas dos bancos do *Manifesto Project* (MP) e do *Political Representation, Executives, and Political Parties Survey* (PREPPS), assim como suas lógicas e potencialidades. Nessa seção também apresentaremos as estratégias escolhidas para a manipulação dos dados e para a interpretação dos indicadores de cada projeto político. Na última subseção apresentaremos de fato os dados e as análises das três camadas de nossa metodologia para os governos mexicanos, chilenos e brasileiros, e faremos as considerações acerca dos resultados.

5.1 *Manifesto Project* e PREPPS: as fontes de dados e a metodologia da condição explicativa

Esta seção destina-se a apresentar o que são o *Manifesto Project* (MP) e o *Political Representation, Executives, and Political Parties Survey* (PREPPS) e como eles podem ser

úteis para trabalhar a condição explicativa. Em primeiro lugar, estas são duas fontes de dados oriundas de pesquisas cuja qualidade é reconhecida globalmente, e que são amplamente citados pela comunidade científica. Ambos o *Manifesto Project* e o *Political Representation, Executives, and Political Parties Survey* são pesquisas em constante expansão e aprimoramento. O MP trabalha com a *análise quantitativa de conteúdo dos programas de governo* e o PREPPS é um *survey* aplicado aos especialistas latino-americanos sobre a orientação política de partidos e presidentes de cada país da região⁶⁵.

Desta forma, entendemos que conjugar o MP e o PREPPS é extremamente válido, pois são duas medidas complementares. Em primeiro lugar, pois elas extraem dados a partir técnicas diferentes (a análise de conteúdo de programas de governo e os *surveys* com *experts*) e captam momentos diferentes do objeto ideacional: enquanto o primeiro capta um retrato do momento histórico específico do partido/chapa eleitoral na campanha, o segundo aporta uma visão estrutural dos partidos segundo os *experts*. Ao mesmo tempo, como veremos, os dois bancos têm indicadores comparáveis entre si e adaptáveis às particularidades da concepção teórica dos projetos políticos. Este é um dos maiores ganhos de combinar estas duas medidas.

Observemos cada fonte de dados mais de perto. A base de dados do *Manifesto Project*⁶⁶ é fruto de uma pesquisa perene da *WZB Berlin Social Science Center*, que realiza a coleta e codificação dos programas de governo (*manifestos*) de um grande número de candidaturas de países da OCDE, da América Latina e da Europa Oriental, desde 1945, seguindo o método de análise quantitativa de conteúdo. Teoricamente, o MP guia-se pela *Saliency Theory* (ROBERTSON, 1976; BUDGE, ROBERTSON e HEARL, 1987), que tem como base a ideia de que os partidos e candidaturas dão maiores ênfases em seus documentos àqueles assuntos nos quais têm maior potencial competitivo frente aos partidos adversários. Nesta lógica, a competição partidária acontece mais pela ênfase de determinados assuntos que o partido acredita ter vantagem comparativa do que tomando posições acerca de muitas matérias em que tem pouca afinidade (ROBERTSON, 1976; TAROUÇO, 2011).

Essa premissa leva à ideia de que faz sentido avaliar a recorrência (ênfase) dos assuntos em documentos partidários – avaliar sua saliência. Se saliência é relevância, avaliar a quantidade de espaço direcionado a cada assunto pode expor informações escondidas a respeito das ideias e estratégias dos atores políticos (TAROUÇO, 2011). A partir deste

⁶⁵ Em suas edições mais recentes o PREPPS tem se expandido para além da América Latina, incorporando países europeus, asiáticos e os Estados Unidos.

⁶⁶ Pode ser encontrado em (<https://manifesto-project.wzb.eu/>).

espírito, a análise de conteúdo tem o potencial de reduzir textos complexos a dados inteligíveis que nos permitem julgar as preferências partidárias e programáticas.

Neste método, cada frase do programa de governo é considerada uma *coding unit* e a cada *coding unit* é atribuída uma classificação de acordo com o conteúdo programático que é viabilizado (THE MANIFESTO PROJECT, 2018). Essas classificações que dão sentido aos períodos frasais transformam-se em indicadores de posicionamentos políticos específicos, que pertencem a categorias mais amplas. Essas categorias cobrem um grande número de *policy issues*: política externa, liberdade e democracia, sistema político, política econômica, bem-estar social, aspectos normativos e de costumes, e grupos sociais. Por exemplo, em termos de política econômica (categoria), são codificadas distintas posições regulatórias, fiscal e monetária, diferentes posições sobre o papel do investimento estatal, dentre outros (indicadores) (THE MANIFESTO PROJECT, 2018).

Dessa forma, cada *manifesto* é codificado de acordo com indicadores variáveis, que são posições políticas reais acerca das temáticas de política pública. Os valores das variáveis (indicadores) do *Manifesto Project* são as porcentagens de períodos frasais que veiculam determinada posição política dividido pelo total dos períodos frasais do texto. A fórmula é extremamente simples:

$$T_i = \frac{n_i}{N}$$

Onde T_i é o valor assumido por cada variável no banco de dados do *Manifesto Project* (porcentagem de prevalência do tema i), n_i é o número de *coding units* referentes àquele indicador e N é o número total de *coding units* do programa de governo em questão. A codificação é realizada por pesquisadores anônimos treinados de acordo com os protocolos do MP.

Dessa forma, um índice de 6.7 no indicador *Welfare State Expansion*, por exemplo, exprime que o programa de governo tem 6,7% dos seus períodos frasais viabilizando a ideia de ampliação das políticas de bem-estar e programas sociais (THE MANIFESTO PROJECT, 2018). Laver e Budge (1992) mostram que essa porcentagem pode ser tratada de várias formas, a fim de indicar a prevalência de determinadas ideologias, posições políticas ou projetos.

A partir disso, trabalharemos com dois bancos de dados, o *Manifesto Project Dataset (version 2021a)* (VOLKENS *et al.*, 2021), que cobre os países da OCDE, de onde retiramos

os dados dos governos mexicanos, e o *Manifesto Project Dataset: South America (version 2020b)* (BURST *et al.*, 2020), que cobre os países da América do Sul e que retiramos os dados dos governos chilenos e brasileiros⁶⁷.

Os dois bancos de dados são ligeiramente diferentes, sendo que o banco *South America* (BURST *et al.*, 2020) segue uma codificação mais atualizada e refinada para nossos fins, com um maior número de variáveis. Ainda que o *Manifesto Project* disponibilize estratégias de integração entre os bancos de dados, integrar o banco *South America* à metodologia do banco OCDE implicaria abrir mão de especificidades importantes e que só estão contidas na versão mais atualizada, como a abordagem dos programas de governos à ideia de democracia direta, por exemplo. Integrar ou não os indicadores de análise representa um dilema entre uniformidade no tratamento dos casos e especificidade (refinamento) na codificação, dilema em que optamos pela qualidade da codificação de nossos dados, em detrimento da uniformidade.

O método para tratar os dados do MP (e aplicamos a mesma ideia para o PREPPS) é tributário da nossa escolha teórica e segue os princípios teóricos dos referenciais setoriais (MULLER, 2000). Conforme trabalhado no capítulo 2 não existe um projeto político único de cada governo, assim como cada governo não porta somente um projeto político. Pelo contrário, os governos devem ser analisados de forma setORIZADA, pois – como vimos teoricamente –, cada setor de políticas públicas tem seus próprios determinantes, grupos dominantes e trajetórias (SMYRL, 2006), o que abre a possibilidade de termos projetos políticos diferentes dominando em setores distintos.

A partir da ideia de referenciais setoriais, setorizamos os indicadores do *Manifesto Project* em quatro grupos (quatro setores de políticas públicas), que julgamos importantes para compreender a governança dos CCTs, e que estão contidos na teoria dos projetos políticos (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006):

1. Política Econômica;
2. Democratização;
3. (Des)centralização;
4. Política Social

No primeiro setor, buscamos medir a afeição da candidatura pela política econômica liberal ortodoxa ou pela política econômica neodesenvolvimentista heterodoxa. Neste grupo,

⁶⁷ Os bancos de dados originais podem ser encontrados em (<https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>).

posições acerca do livre mercado, do gerenciamento keynesiano de demanda ou do protecionismo estatal são centrais para delimitar o posicionamento das coalizões. No segundo setor, nos dedicamos a medir a ênfase que cada coalizão dá à democracia (em oposição ao autoritarismo). Este agrupamento não mede a visão acerca da preferência por um modelo mais descentralizado de democracia (medido pelo setor de Descentralização), mas simplesmente se existem apelos corporativistas ou antidemocráticos explícitos em cada coalizão. O setor de Descentralização mede as preferências pelo projeto democrático-participativo, pela descentralização decisória, multiculturalismo e ativismo local.

O setor de Política Social exige maiores explicações. Pelo fato de os CCTs serem políticas sociais, o setor analítico de “Política Social” poderia ser confundido com a própria posição governamental acerca dos CCTs. Entretanto, isso não é verdadeiro para essa pesquisa. Aqui, o setor “Política Social” mede aspectos muito mais amplos sobre proteção social, e está mais relacionado com a visão acerca do próprio *Welfare State* do que com a posição sobre os CCTs. Conforme se vê na tabela 17, os indicadores de Política Social estão relacionados ao pacto de proteção social de forma muito mais ampla, como ampliação ou restrição do WS (no sentido em que tratamos no capítulo 4). Dessa forma, o setor “Política Social” está localizado no mesmo nível analítico dos demais setores (Política Econômica, Democratização...) e tem o mesmo distanciamento dos CCTs dos demais⁶⁸.

Para o caso mexicano, em Volkens *et al.*, 2021, selecionamos 24 indicadores, e para cada caso chileno e brasileiro, em Burst *et al.*, 2020, selecionamos 32 indicadores. Os indicadores foram organizados em pares de indicadores opostos um ao outro, segundo a lógica da tabela a seguir. Todos os indicadores e suas conceituações podem ser consultadas no Anexo II – os códigos à frente de cada indicador são os códigos de referência para o MP:

⁶⁸ Evitamos assim qualquer forma de endogeneidade e circularidade em nosso argumento.

Tabela 17 – Codificação dos indicadores do *Manifesto Project Database* em setores de política, para os casos nacionais

INDICADORES PARA O CASO MEXICANO - <i>Manifesto Project Dataset (version 2021a)</i>								
POLÍTICA ECONÓMICA	Mais social-desenvolvimentista	Mais neoliberal	DEMOCRATIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO	Mais democratizante	Menos democratizante	PACTO DE BEM-ESTAR (POLÍTICA SOCIAL)	Mais expansionista	Mais restritivo
	<i>Economic Planning (per404)</i>	<i>Free Market Economy (per401)</i>		<i>Constitutionalism: Positive (per203)</i>	<i>Constitutionalism: Negative (per204)</i>		<i>Welfare State Expansion (per504)</i>	<i>Welfare State Limitation (per505)</i>
	<i>Keynesian Demand Management (per409)</i>	<i>Protectionism: Negative (per407)</i>		<i>Democracy (per202)</i>	<i>Corporatism (per405)</i>		<i>Education Expansion (per506)</i>	<i>Education Limitation (per507)</i>
				Descentralização (democracia participativa)	Centralização (democracia formal)		<i>Equality: Positive (per503)</i>	<i>Governmental and Administrative Efficiency (per303)</i>
	<i>Civic Mindedness: Positive (per606)</i>	<i>Political Authority (per305)</i>						
<i>Economic Growth: Positive (per410)</i>	<i>Economic Orthodoxy (per414)</i>	<i>Decentralization (per301)</i>	<i>Centralisation (per302)</i>	<i>Labour Groups: Positive (per701)</i>	<i>Labour Groups: Negative (per702)</i>			
		<i>Multiculturalism: Positive (per607)</i>	<i>Multiculturalism: Negative (per608)</i>					

INDICADORES PARA OS CASOS BRASILEIRO E CHILENO - <i>Manifesto Project Dataset: South America (version 2020b)</i>										
POLÍTICA ECONÔMICA	Mais social- desenvolvimentista	Mais neoliberal	DEMOCRATIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO	Mais democratizante	Menos democratizante	PACTO DE BEM-ESTAR (POLÍTICA SOCIAL)	Mais expansionista	Mais restritivo		
					<i>Constitutionalism: Positive (per203)</i>		<i>Constitutionalism: Negative (per204)</i>		<i>Welfare State Expansion (per504)</i>	<i>Welfare State Limitation (per505)</i>
					<i>Democracy General: Positive (per202_1)</i>		<i>Corporatism (per405)</i>			
	<i>Economic Planning (per404)</i>	<i>Free Market Economy (per401)</i>			<i>Transition: Pre- Democratic Elites: Negative (per305_5) + Transition: Rehabilitation and Compensation (per305_6)</i>		<i>Transition: Pre-Democratic Elites: Positive (per305_4)</i>		<i>Education Expansion (per506)</i>	<i>Education Limitation (per507)</i>
			Descentralização (democracia participativa)	Centralização (democracia formal)						
			<i>Direct Democracy: Positive (per202_4)</i>	<i>Representative Democracy: Positive(per202_3)</i>		<i>Equality: Positive (per503)</i>	<i>Governmental and Administrative Efficiency (per303)</i>			
			<i>Decentralization (per301)</i>	<i>Centralisation (per302)</i>						
	<i>Keynesian Demand Management (per409)</i>	<i>Protectionism: Negative (per407)</i>								

POLÍTICA ECONÔMICA	<i>Economic Growth: Positive (per410)</i>	<i>Economic Orthodoxy (per414)</i>	DEMOCRATIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO	<i>Civic Mindedness General: Positive (per606_1)</i> + <i>Civic Mindedness: Bottom-Up Activism (per606_2)</i>	<i>Political Authority: Party Competence (per305_1)</i> + <i>Political Authority: Personal Competence (per305_2)</i> + <i>Political Authority: Strong government (per305_3)</i>	PACTO DE BEM-ESTAR SOCIAL (POLÍTICA SOCIAL)	<i>Labour Groups: Positive (per701)</i>	<i>Labour Groups: Negative (per702)</i>
				<i>Multiculturalism General: Positive (per607_1)</i>	<i>Multiculturalism General: Negative (per608_1)</i>			

Fonte: do autor

Dispor dos dados na lógica dos pares nos permite um duplo olhar sobre os resultados: em primeiro, pode-se avaliar a relação conjunta entre indicadores, observando se a recorrência de determinada temática (indicador) está relacionada à ausência de outra temática que julgamos ser oposta. Por exemplo: como determinado governo enfatiza a ideia de uma economia keynesiana frente à ideia de uma economia mais neoliberal? Na soma dos indicadores, qual opção é mais enfatizada? Essa relação dicotômica entre pares pode apontar para prioridades de determinado governo naquele momento histórico.

Outro olhar sobre os dados do MP está relacionado à variação de cada indicador no decorrer do tempo. Não só a evolução de determinado indicador frente a outros indicadores é informativo, mas também a evolução do mesmo dado no decorrer do tempo. Nesta lógica, e seguindo a ideia da *Saliency Theory*, em uma situação hipotética, faz sentido retirar conclusões de um mesmo cluster que apresenta 14.1 de saliência no governo Lula I, mas 2.1 de saliência no governo Lula II (ainda que o assunto continue a ser trabalhado no segundo governo, ele é bem menos enfatizado do que no primeiro). Apresentaremos melhor nossa forma de análise quando apresentarmos os resultados.

A segunda fonte de dados, o projeto *Political Representation, Executives, and Political Parties Survey*⁶⁹, desenvolvido por Nina Wiesehomeier, Matthew Singer e Saskia Ruth-Lovell (*IE University, University of Connecticut e GIGA Institute Hamburg*), é um *survey* aplicado a especialistas latino-americanos a respeito das orientações políticas de partidos de praticamente todos os países do subcontinente, em uma série de temas e áreas de política. Assim como o MP, o PREPPS divide suas questões (e seus dados) em subáreas de políticas públicas e do comportamento político. O questionário do PREPPS é dividido em duas seções, de “score” e “importância”. Em *score*, o PREPPS pede aos especialistas que aloquem os partidos de seus países em um *continuum* de (0) zero a (20) vinte, em que cada extremo significa uma posição pura a respeito de determinada temática política. Em *importância*, a pesquisa mede a importância de cada temática na agenda partidária – valores mais baixos refletem menor importância, e valores mais altos refletem maior importância do assunto para o partido (WIESEHOMEIER, SINGER e RUTH-LOVELL, 2021).

Para essa pesquisa, utilizamos a rodada 2018-2019 dos dados⁷⁰, em uma seleção nove indicadores (a descrição dos indicadores escolhidos e as perguntas feitas pelo PREPP estão no Anexo III). Os indicadores foram agrupados em três grandes áreas (setores) – que são

⁶⁹ Pode ser consultado na *homepage* (<http://wiesehomeier.net/PREPPS/>)

⁷⁰ A “PREPPS Latam V2” pode ser consultada em:

<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/JLOYII>

comparáveis aos dados do *Manifesto Project*: (i) Política econômica (*Taxes v. Spending; Privatization; Deregulation*); (ii) Democracia e (des)centralização (*Referendum; Initiative; Recall*) e (iii) Política social (*Redistribution; Transfers; Services*) . A tabela a seguir resume os indicadores utilizados:

Como no caso do MP, os indicadores do PREPPS são somente uma aproximação dos projetos políticos. Como mostramos anteriormente, cada projeto político carrega um *corpus* teórico muito extenso e dificilmente operacionalizável em sua totalidade. Dos indicadores acima, alguns refletem com exatidão as ideias subjacentes aos projetos, enquanto outras devem ser vistas como *proxies* (e.g. a partir do indicador *Deregulation* buscamos identificar determinada posição política frente ao neoliberalismo, mas sabemos que a ideia de *market regulation* não reflete com exatidão a posição teórica do social-desenvolvimentismo).

Para este banco de dados, o tratamento aplicado foi o cálculo de estatísticas descritivas básicas. A média e o desvio padrão do conjunto de respostas dos especialistas para cada variável foram calculadas em conjunto de acordo com os quatro grupos (setores de políticas acima descritos). Realizamos este tratamento tanto para a medida de Score quanto de Importância de cada assunto para cada partido (Anexo III).

Na próxima seção, buscaremos analisar os resultados oriundos destas duas camadas de dados para os três casos nacionais.

5.2 Em busca dos referenciais setoriais: projetos políticos governamentais na América Latina

Com base na teoria, vimos que as coalizões governistas ou eleitorais não são imbuídas de somente uma crença sobre o setor de políticas, mas podem viabilizar múltiplas crenças, até opostas, em cada setor. Nossa premissa para a análise dos programas de governo também é essa. Por exemplo, no setor de política econômica, os programas de governo não viabilizam apenas a crença social-desenvolvimentista ou neoliberal, mas também aspectos que remetem às crenças opostas. Com isso, o mais importante para julgarmos sobre os projetos políticos, são as ênfases atribuídas às crenças e às diferenças entre elas.

Com base nisso, a tabela 18 traz os primeiros resultados do *Manifesto Project*, de uma série de depurações dos projetos políticos que faremos ao longo deste capítulo. Para produzir

essa tabela, somamos as saliências dos indicadores de cada setor⁷¹ (conforme a tabela 17) para formar dois posicionamentos opostos (a e b) em cada setor de política e, no final, subtraímos os escores (a-b), a fim de obtermos um escore sintético das preferências em cada setor.

Conceitualmente, essa tabela dispõe de resultados positivos e negativos, onde os resultados negativos representariam um maior apelo pela ortodoxia econômica, maior centralização e restritividade do *Welfare State*. Estes resultados indicariam maior proeminência do Neoliberalismo e Autoritarismo-conservador. O contrário, os resultados positivos, indicariam maior atuação do Estado na economia, maior descentralização e maior investimento em bem-estar, através de políticas públicas. Esses resultados indicariam maior proeminência do Social-desenvolvimentismo e do projeto Democrático-participativo.

Entretanto, devemos entender que estes dados são fruto de programas de governo, que são documentos escritos em momentos de alta competitividade eleitoral e em que as candidaturas tendem a enfatizar propostas redistributivas e expansionistas, minorando os dilemas redistributivos que a austeridade pode trazer. Por essa razão, a maioria dos resultados dispostos na tabela 18 é positiva⁷² e é por isso que é necessário maior aperfeiçoamento sobre estes dados (conforme faremos ao longo do capítulo).

Para isso, adotamos a ideia de que não só o sinal dos escores na escala positivo-negativo importam, mas também a intensidade do escore. Como trabalhamos com a ideia de saliência, além do sinal do indicador final (oriundo da diferença de a-b na tabela 18), a proporção em que determinado assunto foi enfatizado também importa. Por exemplo, em termos de Política Social há significados totalmente diferentes em ter um escore de 9.25 (como é o caso de Calderón) ou de 25.13 (como é o caso de Dilma II). Neste caso, o governo Dilma é muito mais redistributivista e pró política social desenvolvimentista do que o governo Calderón, que pode ser visto como mais pró política social neoliberal.

Abaixo temos os escores dos governos para cada setor de políticas, oriundos das diferenças entre os pares opostos de variáveis, conforme colocados na tabela 17:

⁷¹ Política Econômica, Democratização, Descentralização e Política Social.

⁷² Mesmo os de partidos com forte conotação neoliberal (representados pelos resultados do PREPPS na tabela 20).

Tabela 18 – Resultados dos indicadores do *Manifesto Project Database* por setores de política (diferenças entre os pares opostos de variáveis)

	POLÍTICA ECONÔMICA			DEMOCRATIZAÇÃO			DESCENTRALIZAÇÃO			PACTO DE BEM-ESTAR (POLÍTICA SOCIAL)		
	Eco. Soc-Des. (a)	Eco. Neolib. (b)	Dif. (a – b)	Mais Democ. (a)	Menos Democ. (b)	Dif. (a – b)	Mais Descent. (a)	Mais Centr. (b)	Dif. (a – b)	WS Exp. (a)	WS Rest. (b)	Dif. (a – b)
GOVERNOS MEXICANOS												
Ernesto Zedillo	5.09	4.39	0.70	8.94	0.00	8.94	7.05	1.30	5.74	22.3	4.44	17.83
Vicente Fox	3.17	3.16	0.01	4.75	0.00	4.75	4.49	2.11	2.37	17.9	6.86	11.08
Felipe Calderón	2.98	4.70	-1.72	3.45	0.00	3.45	2.66	2.50	0.15	20.7	11.44	9.25
Enrique Peña Nieto	3.53	0.38	3.14	3.40	0.19	3.21	3.46	4.48	-1.02	20.8	7.24	13.53
López Obrador	6.69	0.33	6.35	2.34	0.00	2.34	7.02	20.40	-13.37	21.1	6.02	15.05
GOVERNOS CHILENOS												
Ricardo Lagos	2.63	2.30	0.32	8.99	1.20	7.79	6.47	2.74	3.72	27.7	4.38	23.36
M. Bachelet I	4.97	2.48	2.48	5.08	0.18	4.89	5.73	1.82	3.90	27.6	7.27	20.30
S. Piñera I	5.60	2.22	3.38	3.53	0.05	3.48	5.80	7.77	-1.96	19.6	5.60	13.98

M. Bachelet II	4.03	1.03	2.99	4.48	1.36	3.11	5.90	2.43	3.46	28.3	6.79	21.49
S. Piñera II	3.33	1.25	2.08	8.75	0.41	8.33	10.21	3.75	6.45	22.5	3.54	18.96

GOVERNOS BRASILEIROS

Lula da Silva I	16.68	3.64	13.03	5.20	1.08	4.11	5.43	0.54	4.88	27.5	5.35	22.19
Lula da Silva II	4.09	2.48	1.60	8.35	0.17	8.17	6.75	3.55	3.19	23.4	3.20	20.25
D. Rousseff I	4.92	2.65	2.27	7.20	0.00	7.20	3.03	8.71	-5.68	24.2	1.52	22.73
D. Rousseff II	8.95	1.54	7.40	4.47	0.17	4.30	3.27	5.68	-2.41	28.7	3.61	25.13
Jair Bolsonaro	2.57	26.54	-23.97	3.25	0.17	3.08	1.71	1.54	0.17	13.5	6.34	7.19

Fonte: do autor, a partir de Volkens *et al.* (2021) e Burst *et al.* (2020)

Passando à análise dos resultados preliminares por país, no México, o governo Zedillo foi de longe o mais democratizante e descentralizador. Este aspecto de democratização e descentralização do governo Zedillo é bastante apontado pela literatura, ainda que esse possa ter sido um comportamento político centrado na sobrevivência política do PRI (BITAR E LOWENTAL, 2019; VALENTÍN, 2012). As propostas relativas ao *nuevo federalismo* e às reformas das instituições democráticas (como o Instituto Federal Eleitoral) podem ser as responsáveis por essa pontuação (ISUNZA VERA, 2006; LOPEZ, 2002). Seguindo, De la Jara (2009) mostra a importância da corrente cívica no governo Fox, fenômeno que conseguimos capturar com este governo ficando em segundo lugar, tanto em Democratização quanto em Descentralização. Nesta última, a diferença entre Fox e Zedillo foi de menos 0.25 pontos. Depois de Fox, as maiores pontuações foram de Calderón e Peña Nieto.

Em termos de Política Social, Zedillo também foi o que mais propôs o investimento público, a comparar com os pares mexicanos, (ainda que seja um dos mais neoliberais em comparação geral que envolve os governos brasileiros e chilenos – principalmente os governos do PS e PT). Obrador e Zedillo são os únicos governos que ficaram acima de 0.50 (indicando maior Social-Desenvolvimentismo na política social). Peña Nieto vêm em seguida.

A opção zedillista pela Política Social contrasta-se com sua opção pela Política Econômica, onde se observa que existe certa constância neoliberal até o governo de Calderón. Fox e Calderón são os governos mais neoliberais do caso mexicano. Como mostra Gómez (2016), “no campo econômico, [Fox e Calderón] perseguiram o modelo socioeconômico de Estado mínimo e mercados livres estabelecidos pelas administrações priistas anteriores” (p.53, tradução minha). Em termos econômicos, o governo Obrador foi coincidente com sua opção por Política Social, sendo mais social-desenvolvimentista.

No caso particular do Brasil, em termos de Política Econômica e Política Social existe um padrão inicial em que os quatro governos petistas foram notavelmente mais social-desenvolvimentistas do que o governo Bolsonaro. Este, por sua vez se destaca por ser indiscutivelmente neoliberal, tanto em termos econômicos, quanto em termos de política social⁷³. Entretanto, nota-se que o governo Lula I foi o mais social-desenvolvimentista dos governos do PT, indicando certo abrandamento dessa posição nos governos subsequentes. Singer (2012) descreve essa evolução do partido no período em que esteve no governo como uma incapacidade em romper com a ordem econômica estabelecida, e discurso de moderação

⁷³ As diferenças de médias em Política Econômica e Política Social no governo Bolsonaro, pela tabela 16, foram de -23.97 e 7.19, respectivamente, os mais baixos para todos os casos.

com direção ao centro político (pela busca da governabilidade). Pela literatura, depois do primeiro mandato, o partido se transforma e adota discursos ambivalentes, substituindo o socialismo pelos ideais redistributivos (SAAD-FILHO, 2020; PRATES, FRITZ e PAULA, 2020).

A distribuição dos dados brasileiros de Descentralização e Democratização é mais dispersa. Com relação à Descentralização, os governos Lula I e Lula II são os únicos que se pode dizer serem realmente “descentralizadores”⁷⁴. Neste aspecto também se nota um arrefecimento do projeto político inicial do Partido dos Trabalhadores. Desde Lula I até os governos Dilma, a ideia da democracia radical perdeu espaço, segundo nossos dados. Essa conclusão também é suportada pela literatura, em que “a participação da sociedade civil nos processos de decisão, incorporada na Constituição de 1988, [que] foi o princípio central do projeto político do Partido dos Trabalhadores desde sua fundação em 1980” (DAGNINO e TEIXEIRA, 2014, p. 39, tradução minha) cedeu espaço ao “pragmatismo” (SAAD-FILHO, 2010) e à “moderação” (SINGER, 2010). Em Democratização, os governos Lula II e Dilma I foram os que mais enfatizaram a importância da democracia.

Os dados chilenos são extremamente curiosos, pois, enquanto em Política Social, Lagos, Bachelet II e Bachelet I são os governos mais social-desenvolvimentistas (o que já era esperado), em termos de Política Econômica, o governo Lagos foi o mais neoliberal do conjunto chileno. Esse dado pode ser resultado de uma “tensão multipolar” que existiu nos governos da *Concertación para la Democracia* (que aglomerou o Partido Demócrata Cristão (PDC), o PPD e o PS). A tomar pela literatura, houve uma tensão entre ortodoxia *versus* heterodoxia econômica dentro da mesma Concertação, que opôs políticos e tecnocratas, “participacionistas” e “racionalistas”, neodesenvolvimentistas e neoliberais. Na maioria dos governos chilenos, pareceu ter existido essa tensão, o que explica a complexidade da distribuição dos dados do país (SILVA, 2008).

Huber, Pribble e Stephens (2010) mostram que houve um

partido transversal, ou seja, um grupo de líderes dos partidos da Concertação que compartilhavam um compromisso com a preservação de um modelo econômico orientado ao mercado e a um processo tecnocrático de produção de políticas. [...]. Do outro lado, existiram políticos que preferiam maior intervenção estatal que lidasse com o problema da pobreza e da desigualdade mais agressivamente. Eles também preferiam esse estilo mais aberto de *policymaking*, com maiores demandas da base, e relações mais próximas com a sociedade civil (HUBER, PRIBBLE e STEPHENS, 2010, p. 80, tradução minha).

⁷⁴ O alto escore do governo Bolsonaro em descentralização pode ser um objeto de maiores investigações qualitativas, posteriormente.

O caráter entremeado dos dados de Piñera II com Lagos e Bachelet – tendo Piñera II pontuando mais em termos de Democratização e Descentralização e Piñera I pontuando mais em Política Social – se deu por questões conjunturais e institucionais do PPD e PS, em que os governos Lagos e Bachelet I não puderam adotar uma plataforma social-desenvolvimentista ou democrático-participativa profunda. Para Silva (2008),

pode-se dizer que os governos da Concertação de Patricio Aylwin (1990–94), Eduardo Frei (1994–2000), Ricardo Lagos (2000–2006), e Michelle Bachelet (2006–10) privilegiaram a formação de fortes equipes tecnocráticas a cargo de suas políticas econômicas (P. 175, tradução minha).

Além disso, é importante apontar o acontecimento importante que foram as massivas manifestações sociais ocorridas no Chile durante o governo Piñera II, em 2019. Essas manifestações ocorreram posteriormente à eleição do mandatário o que não nos permite inferir que o maior escore de Piñera II em descentralização é causado por este evento. Ainda assim, é importante termos este episódio em mente para a análise do *outcome*, visto que este movimento levou a um incremento na agenda social de Piñera, como reajustes de pensões, subsídios a remédios, estabilização de preços, dentre outros.

Enquanto a tabela 18 traz a proporção de *coding units* de cada setor para cada governo, a tabela 19 e a figura 7 apresentam os mesmos dados, ranqueando os governos nacionais em cada área de política, a partir do processo de normalização estatística (0-1), permitindo uma comparabilidade mais límpida entre os casos (na figura, inclusive, os três gráficos estão na mesma proporção e, portanto, são diretamente comparáveis). Para construir a normalização, aplicamos às quatro colunas “Dif (a-b)” (diferenças para cada área de política), a seguinte fórmula:

$$\frac{(x - \min(x))}{(\max(x) - \min(x))}$$

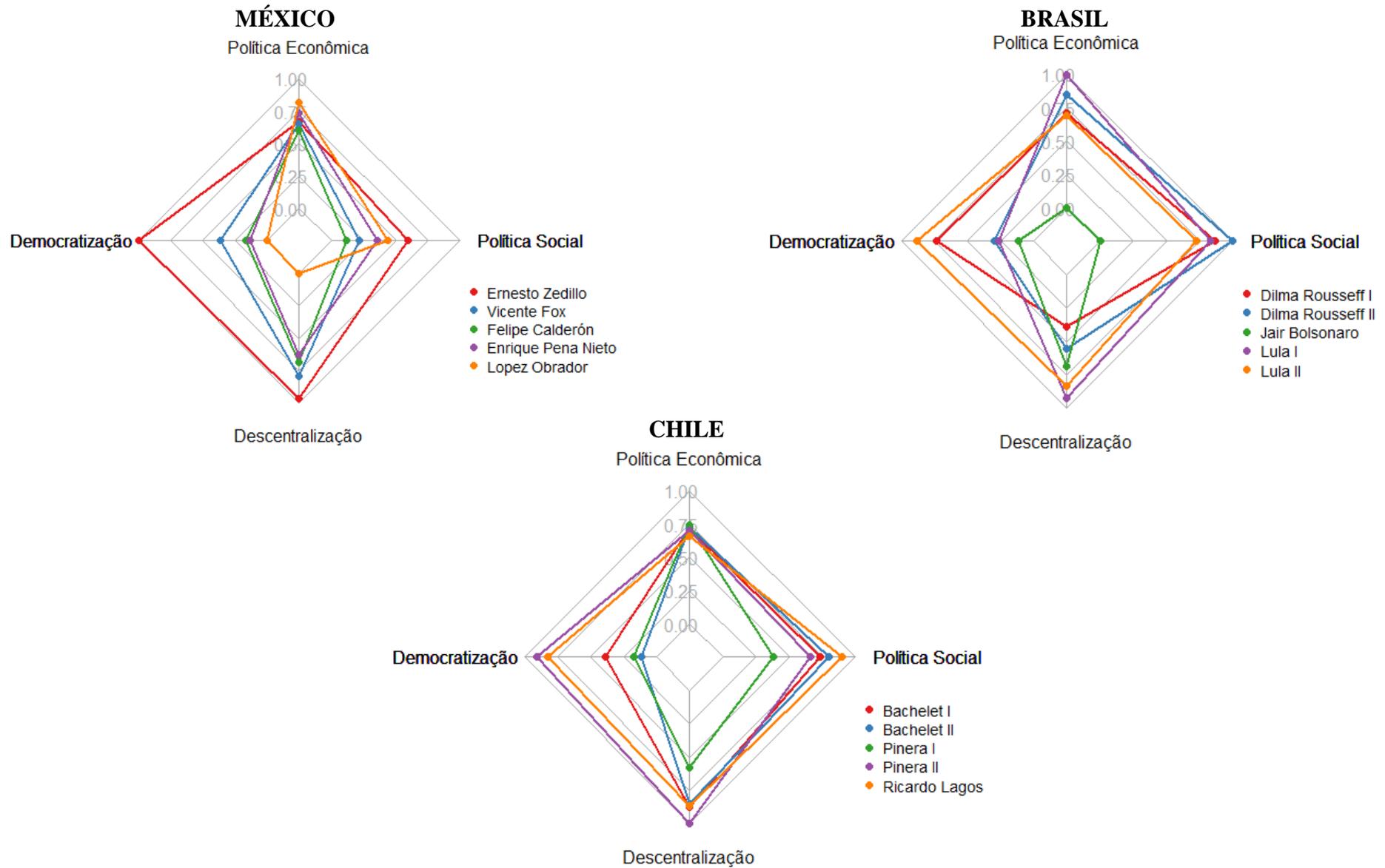
Abaixo, os resultados mais altos (próximos de 1) refletem maior proeminência das crenças de ampliação da ação do Estado na economia e no *Welfare State*, bem como maior apelo à democratização e descentralização – premissas alinhadas com os projetos Social-desenvolvimentista e Democrático-participativo. Os resultados mais baixos (próximos de zero) refletem proeminência de ideias relacionadas à contenção do Estado, contenção das políticas sociais e centralização do comando no governo nacional – premissas próximas ao projeto Neoliberal, centralizador e/ou Autoritário-conservador.

Tabela 19 – Resultados dos indicadores do *Manifesto Project Database* por setores de política (normalizados)

POLÍTICA ECONÔMICA		DEMOCRATIZAÇÃO		DESCENTRALIZAÇÃO		POLÍTICA SOCIAL	
Governo		Governo		Governo		Governo	
Lula I	1.000	E. Zedillo	1.000	Piñera II	1.000	D. Rousseff II	1.000
D. Rousseff II	0.848	Piñera II	0.908	E. Zedillo	0.964	R. Lagos	0.901
Obrador	0.820	Lula II	0.883	Lula I	0.921	D. Rousseff I	0.866
Piñera I	0.739	R. Lagos	0.825	Bachelet I	0.871	Lula I	0.836
Peña Nieto	0.733	D. Rousseff I	0.736	R. Lagos	0.862	Bachelet II	0.797
Bachelet II	0.729	Bachelet I	0.386	Bachelet II	0.849	Bachelet I	0.731
Bachelet I	0.715	V. Fox	0.365	Lula II	0.836	Lula II	0.728
D. Rousseff I	0.709	D. Rousseff II	0.297	V. Fox	0.794	Piñera II	0.656
Piñera II	0.704	Lula I	0.268	J. Bolsonaro	0.683	E. Zedillo	0.593
Lula II	0.691	Piñera I	0.173	Calderón	0.682	Obrador	0.438
E. Zedillo	0.667	Calderón	0.168	Peña Nieto	0.623	Piñera I	0.379
R. Lagos	0.657	Peña Nieto	0.131	Piñera I	0.575	Peña Nieto	0.353
V. Fox	0.648	Bachelet II	0.117	D. Rousseff II	0.553	V. Fox	0.217
Calderón	0.601	J. Bolsonaro	0.112	D. Rousseff I	0.388	Calderón	0.115
J. Bolsonaro	0.000	Obrador	0.000	Obrador	0.000	J. Bolsonaro	0.000

Fonte: do autor, a partir de Volkens *et al.* (2021) e Burst *et al.* (2020)

Figura 8 – Resultados dos indicadores do *Manifesto Project Database* por setores de política (diferenças entre os indicadores (a-b) normalizados)



Fonte: do autor, a partir de Volkens *et al.* (2021) e Burst *et al.* (2020)

Passamos agora à comparação geral entre todos os governos. No setor de Política Econômica, os governos Lula I, D. Rousseff II, Obrador, Piñera I e Peña Nieto⁷⁵ foram os que mais enfatizaram aspectos Social-desenvolvimentistas, como aumento do gerenciamento keynesiano de demanda, planejamento econômico e o papel do Estado enquanto promotor do crescimento. Por outro lado, Zedillo, Lagos, Fox, Calderón e Bolsonaro são os mais neoliberais economicamente.

No setor “Democratização”, Zedillo, Piñera II, Lula II, Lagos e Dilma II foram os governos que mais enfatizaram a importância da democracia e do processo democrático. Por outro lado, Calderón, Peña Nieto, Bachelet II, Bolsonaro e Obrador foram os que menos enfatizaram a importância da democracia como a “única regra do jogo”.

Isso não quer dizer, *per se*, que todos estes governos tenham viés autoritário, pois essa é uma perspectiva comparativa e as observações interagem entre si, de forma que os últimos raqueados podem estar nestas posições por influência da hiper ênfase da questão democrática por outros governos. Isso nos leva a inferir também que os dados desta área podem ser altamente influenciados pela questão contextual. Dos cinco governos que mais enfatizaram a questão da democracia, pelo menos Lagos e Zedillo foram governos que marcaram o processo de transição ou inauguração democrática em seus países. Esse raciocínio é, inclusive, suportado pela literatura (SILVA, 2008, VAN DER REE, 2011).

No aspecto da gestão descentralizada do Estado, Piñera II, Zedillo, Lula I, Bachelet I e Lagos foram os que mais enfatizaram a descentralização administrativa e política e o indicador *Civic Mindedness*. Por outro lado, Obrador, Dilma I e II, Piñera I e Peña Nieto foram os que mais enfatizaram a centralização e a autoridade política, tanto partidária quanto pessoal. Nestes casos, estão as coalizões as quais o programa de governo acentuou a importância e as competências individuais e de seus partidos⁷⁶. Aqui, três das cinco candidaturas eram desafiantes, Piñera I (RN), Peña Nieto (PRI) e Obrador (MORENA).

Por fim, na área de Política Social, Dilma I e II, Lagos, Lula I e Bachelet II foram os as candidaturas que tomaram posições mais claras de expansão do *Welfare State* e das políticas sociais redistributivas. Piñera I, Peña Nieto, Fox, Calderón e Bolsonaro foram os governos, por outro lado, que menos enfatizaram estes aspectos, ou seja, que mais adotaram a

⁷⁵ Este aspecto interessante social-desenvolvimentista de Piñera I e Peña Nieto na política econômica (somados aos fatores de neoliberalismo em política social e também segundo o PREPPS) foi o que nos fez, ao final do capítulo, classificá-los como neoliberais moderados.

⁷⁶ Estes podem ser possíveis confundidores à ideia de centralização.

perspectiva neoliberal e residual do *Welfare State*, focado na restritividade e na “eficiência administrativa”. Evidentemente, estes dados se encaixam perfeitamente com os dados do PREPPS, que veremos adiante (tabela 20). As candidaturas mais expansionistas em política social são de partidos mais social-desenvolvimentistas; enquanto as candidaturas mais restritivas do WS são as de partidos mais neoliberais.

Juntamente com a literatura, analisamos até aqui os dados do primeiro *layer* metodológico desta pesquisa, o *Manifesto Project*. Como se percebe, a variabilidade dos dados não nos permite afirmar com certeza os projetos políticos de cada governo – assim como pode haver muitas variáveis contextuais em operação nos dados do MP. Para tratar isso, passemos para o segundo *layer*, que analisa a abordagem política dos partidos a que cada candidatura pertence. Como apresentamos anteriormente, buscamos assim conjugar uma análise do aspecto mais conjuntural do período de campanha (coberto pelo MP) com o aspecto mais estrutural, a posição ideacional dos partidos. Para isso trazemos a tabela 20 com os dados do PREPPS abaixo.

Para construir a tabela 20, tratamos com estatísticas básicas as três variáveis do PREPPS de cada setor de política. As estatísticas (média, desvio padrão, mínimo e máximo) descrevem o posicionamento dos partidos para os dados *entre as variáveis*, nas medidas de “score” e “importância” (explicamos o conceito de cada uma na seção anterior). Assim, os dados de Política Econômica foram obtidos a partir da média, desvio padrão, mínimo e máximo das variáveis *Taxes v. Spending, Privatization e Deregulation*, como se fossem um só conjunto. O mesmo foi feito para Democratização e descentralização (*Referendum, Popular Initiative e Recall*), e Política Social (*Redistribution, Transfers e Services*) (vide o Anexo III para a definição conceitual das variáveis).

Na análise desta tabela, o índice 10 é o ponto de viragem entre uma posição política e outra, sendo que – ao contrário do MP –, as pontuações mais baixas referem-se às abordagens mais social-desenvolvimentistas e democrático-participativas e as pontuações mais altas referem-se às posições mais neoliberais⁷⁷. Desta forma, de todos os partidos analisados, PAN, RN e PSL são os partidos mais neoliberais na economia, mais restritivos na política social e mais centralizadores em termos da gestão do Estado. Por outro lado, MORENA, PS e PT são os partidos mais social-desenvolvimentistas na economia e na gestão de políticas sociais, bem como são os mais descentralizantes na gestão do Estado. Este resultado é equivalente às

⁷⁷ A leitura “invertida” entre os dados do MPE do PREPPS deve-se à estrutura de cada banco de dados e à metodologia de cada pesquisa.

nossas expectativas anteriores a respeito de cada partido.

Em termos de “importância”, a Política Econômica é importante para todos os partidos avaliados, estando todos acima de 10. Neste setor, PRI, PAN, PT e RN são os que obtiveram resultados mais altos, significando que a política econômica é muito importante. A Política Social (como pacto amplo de *Welfare State* e não necessariamente como CCTs) é importante para todos os partidos, exceto para o PSL, de acordo com os *experts*. Este setor de política é ainda mais relevante para os partidos tidos como de esquerda. A descentralização política – representada pelo setor “Democracia e Descentralização” – é importante só para PT e MORENA (este indicador não é importante para os partidos de esquerda chilenos – PPD e PS. Lembramos que os escores de Lagos e Bachelet I e II ficaram abaixo do escore de Piñera II em Descentralização, segundo o MP)⁷⁸.

⁷⁸ Como se verá no próximo capítulo, o *Chile Solidario* não teve quase nenhum mecanismo participativo organizado institucionalmente. Em contraste com os demais programas, o CHS-IEF foram os programas mais centralizados e sem participação popular. É possível que este fenômeno esteja relacionado à falta de importância da pauta de descentralização para os partidos chilenos.

Tabela 20 – Resultados dos indicadores do PREPPS

PARTIDO	SETOR	SCORE				IMPORTÂNCIA			
		MÉDIA	SD	MÁX	MÍN	MÉDIA	SD	MÁX	MÍN
PRI	Política Econômica	12.99	3.37	15.39	9.14	14.57	1.07	15.73	13.62
	Política Social	13.13	0.65	13.74	12.44	13.77	1.31	14.88	12.33
	Democracia e (Des)centralização	14.04	1.66	15.75	12.42	8.32	1.59	10.16	7.32
PAN	Política Econômica	15.07	2.77	17.21	11.94	15.64	0.61	16.11	14.94
	Política Social	13.17	1.43	14.81	12.15	12.79	1.63	13.88	10.90
	Democracia e (Des)centralização	14.77	1.41	16.00	13.24	8.02	0.92	9.04	7.25
MORENA	Política Econômica	6.45	3.16	10.06	4.19	13.71	1.17	14.55	12.38
	Política Social	5.88	2.80	9.11	4.26	17.58	0.72	18.19	16.78
	Democracia e (Des)centralização	4.46	0.57	4.89	3.81	16.25	1.29	17.00	14.76
PPD	Política Econômica	8.73	1.00	9.57	7.63	12.19	1.12	13.40	11.18
	Política Social	8.01	1.55	9.75	6.77	15.00	1.02	15.77	13.85
	Democracia e (Des)centralização	9.13	1.63	10.13	7.25	6.48	1.30	7.89	5.33
PS	Política Econômica	7.23	0.73	8.05	6.65	12.85	0.71	13.55	12.14
	Política Social	6.35	1.05	7.46	5.39	16.37	1.05	17.23	15.20
	Democracia e (Des)centralização	6.28	2.59	9.20	4.25	9.22	3.82	13.44	6.00
RN	Política Econômica	15.60	1.17	16.35	14.25	13.43	1.06	14.44	12.32

PARTIDO	SETOR	SCORE				IMPORTÂNCIA			
		MÉDIA	SD	MÁX	MÍN	MÉDIA	SD	MÁX	MÍN
	Política Social	14.26	0.92	15.31	13.62	14.42	2.64	16.31	11.40
	Democracia e (Des)centralização	14.08	1.02	15.25	13.38	4.26	1.61	5.89	2.67
	Política Econômica	5.33	0.64	6.06	4.92	14.52	2.21	16.86	12.47
PT	Política Social	5.54	3.03	9.03	3.60	17.38	0.17	17.58	17.26
	Democracia e (Des)centralização	6.88	2.53	9.79	5.34	12.32	1.39	13.53	10.80
	Política Econômica	14.58	0.86	15.24	13.60	13.76	2.71	16.14	10.82
PSL	Política Social	14.62	2.38	16.19	11.89	6.36	0.88	7.34	5.64
	Democracia e (Des)centralização	13.60	1.69	15.55	12.50	5.42	1.12	6.59	4.35

Fonte: do autor, a partir de Wiesehomeier, Singer e Ruth-Lovell (2021)

MP e PREPPS servem como um *check* um do outro, para nos dar uma definição sintética a respeito do projeto político de cada governo. Ao cruzar as duas camadas de dados, queremos ter confiança de estar inferindo corretamente a respeito do projeto político de cada governo e que um possível viés de cada medição será minorado.

Para isso, a tabela 21 é o resumo geral da análise da condição causal “projetos políticos” nos governos nacionais. Nela, os dados do MP e do PREPPS (e referências da literatura) são cruzados para cada governo, de forma a avaliar se as camadas metodológicas são coincidentes. Em caso positivo, temos evidências suficientes para inferir que um projeto político ocupa a centralidade em um governo, em cada uma das áreas⁷⁹. Pelo contrário, nos casos em que os dados do MP e do PREPPs indicam para projetos políticos diferentes, não temos evidências suficientes para inferir que determinado projeto ocupa espaço de importância. Tecnicamente, nos casos em que as camadas são coincidentes no sentido de apontar para um mesmo projeto político, podemos ter mais confiança não só sobre o projeto do governo, como também de sua intensidade na agenda governamental. Este aspecto pode ter um peso diferenciado para a inferência no próximo capítulo.

Para construir a tabela abaixo, com relação ao *Manifesto Project*, a disposição dos governos da tabela 19 foi dividida em “governos acima da mediana” e “governos abaixo da mediana”, sendo que aos governos acima da mediana foram atribuídos os projetos social-desenvolvimentista ou democrático-participativo aos governos abaixo da mediana foram atribuídos o projeto neoliberal e centralizador.

Na tabela, os casos em que a conjunção de MP e PREPPS (MANIFESTO \wedge PREPPS) indica para um mesmo projeto são os casos mais firmes a inferência causal e que indicam mais certamente um projeto político. Os casos em que os projetos indicados por cada *layer* são diferentes (-) são casos em que determinado projeto político não está tão central na agenda. Como falamos, isso se refere não só à (não) centralidade das crenças, como também à menor força causal para de inferência nestes casos. Como ambos os indicadores “Democratização” e “Descentralização” do MP foram aglutinados em um único setor de política, para os casos em que Democratização e Descentralização apresentavam resultados adversos no MP, privilegiamos os resultados de “Descentralização”.

⁷⁹ Aqui juntamos “democratização” com “descentralização”.

Tabela 21 – Análise final da condição causal “Projetos Políticos”, obtida através da covariação entre MP e PREPPS

GOVERNOS															
	Zedillo (PRI)	Fox (PAN)	Calderón (PAN)	Peña Nieto (PRI)	Obrador (MORENA)	Lagos (PPD)	Bachelet I (PS)	Piñera I (RN)	Bachelet II (PS)	Piñera II (RN)	Lula I (PT)	Lula II (PT)	Dilma I (PT)	Dilma II (PT)	Bolsonaro (PSL)
REFERÊNCIA	POLÍTICA ECONÔMICA														
MANIFESTO PROJECT	Neolib.	Neolib.	Neolib.	S.Des.	S.Des.	Neolib.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	Neolib.	S.Des.	Neolib.	Inter.	S.Des.	Neolib.
PREPPS	Neolib.	Neolib.	Neolib.	Neolib.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	Neolib.	S.Des.	Neolib.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	Neolib.
MANIFESTO Δ PREPPS	Neolib.	Neolib.	Neolib.	-	S.Des.	-	S.Des.	-	S.Des.	Neolib.	S.Des.	-	S.Des.	S.Des.	Neolib.
	DEMOCRATIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO														
MANIFESTO PROJECT	Desc.	Desc.	Cent.	Cent.	Cent.	Desc.	Desc.	Cent.	Desc.	Desc.	Desc.	Desc.	Cent.	Cent.	Cent.
PREPPS	Cent.	Cent.	Cent.	Cent.	Desc.	Desc.*	Desc.*	Cent.	Desc.*	Cent.	Desc.	Desc.	Desc.	Desc.	Cent.
MANIFESTO Δ PREPPS	-	-	Cent.	Cent.	-	Desc.*	Desc.*	Cent.	Desc.*	-	Desc.	Desc.	-	-	Cent.
	POLÍTICA SOCIAL														
MANIFESTO PROJECT	Neolib.	Neolib.	Neolib.	Neolib.	Neolib.	S.Des.	S.Des.	Neolib.	S.Des.	Inter.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	Neolib.

PREPPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MANIFESTO A PREPPS	Neolib.	Neolib.	Neolib.	Neolib.	Neolib.	S.Des.	S.Des.	Neolib.	S.Des.	Inter.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	S.Des.	Neolib.

Neolib. – Neoliberal

S.Des. – Social-Desenvolvimentista

Desc. – Mais descentralizador

Cent. – Mais centralizador

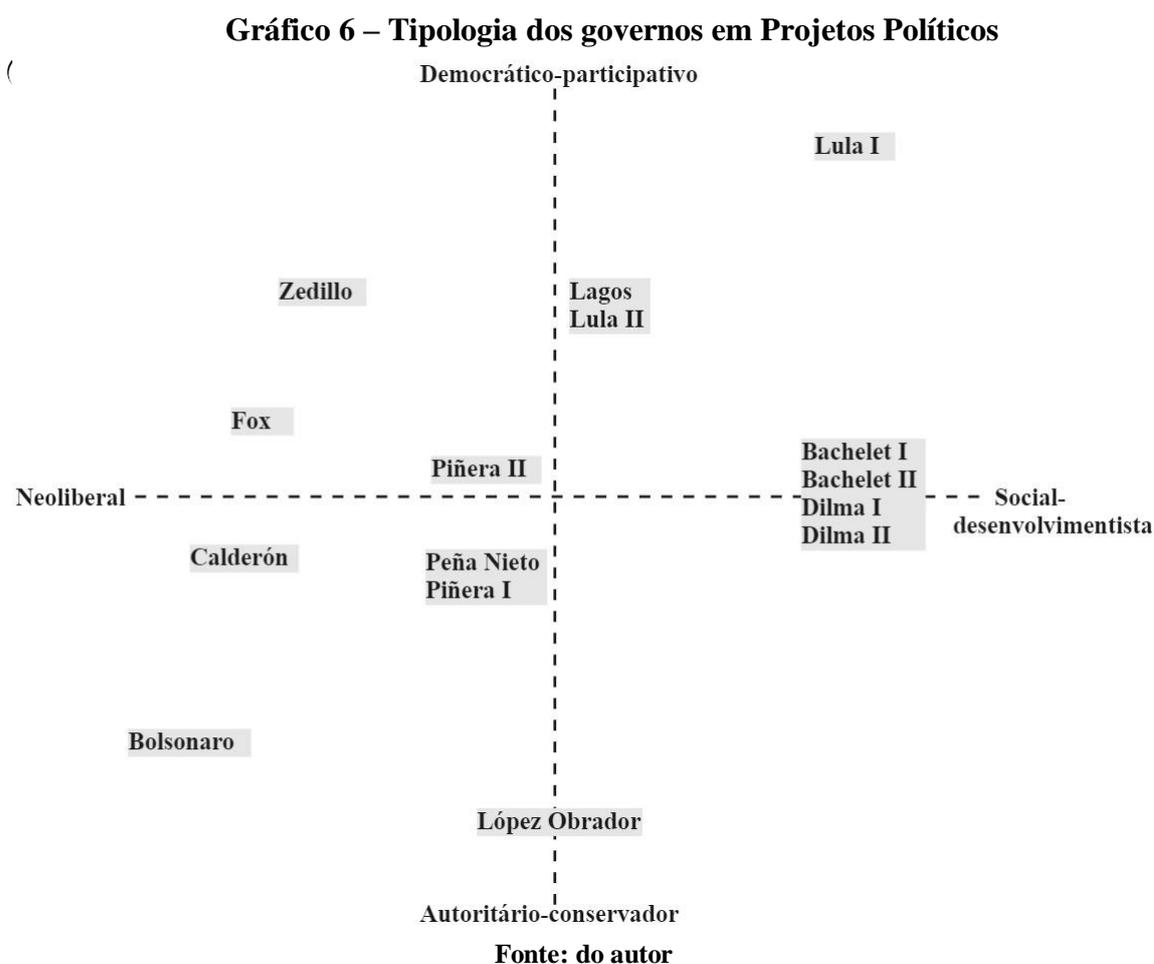
Inter. – Governo Intermédio, localizado na mediana da distribuição da tabela 19.

* – Casos (PPD e PS) em que o projeto político é descentralizador segundo o PREPPS, mas que a pauta de descentralização não é “importante” para os partidos.

Fonte: do autor

No caso da área de política “Política Social” analisamos somente os dados do *Manifesto Project*. Essa escolha deu-se com o objetivo de evitar uma possível circularidade e endogenia ao utilizar os dados do PREPPS. Como o PREPPS é obtido a partir de respostas de *experts*, que atribuíram os escores a cada partido *a posteriori* da implementação dos CCTs, a percepção destes especialistas pode ter sido contaminada pela história e experiência dos CCTs na trajetória de cada partido. Pela proximidade particular deste indicador com o objeto empírico, preferimos manter somente a análise sob o *Manifesto Project* para o setor de “Política Social” (por isso os casos do PREPPS estão nulos (-) no caso da Política Social).

O gráfico 6 abaixo expressa, em uma aproximação, a relação entre os *layers* da tabela 21. Comparamos coletivamente todos os governos pesquisados, formatando-os em um gráfico de dois eixos. Os eixos tem um significado mais político – de modelo de gestão do Estado (eixo vertical); e mais econômico (eixo horizontal). Para um ajuste mais fino das posições dos governos utilizamos também dos resultados da tabela 19 e os dados oriundos da literatura:



Temos, portanto, a capacidade de conceituar cada governo a partir de seus projetos políticos. Com grande confiança, podemos inferir que os governos Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón e Jair Bolsonaro podem ser vistos como casos típicos do neoliberalismo, tanto econômico, quanto social. Nestes quatro casos, as duas áreas de política (econômica e social) são indiscutivelmente neoliberais. Eles se diferenciam, contudo, quando incluimos na análise o setor de “democratização e descentralização”. Aqui, Calderón e Bolsonaro são centralizadores (em que podemos inferir também a presença do modelo autoritário-conservador no caso bolsonarista), ao passo que não podemos dizer o mesmo para Zedillo e Fox. Nestes dois últimos, pode-se inferir que eles são descentralizantes, conforme capturado pelo MP e pela literatura – destacamos a importância da conjuntura histórica e da abertura à competitividade política no México). Podemos, então, descrever:

- Zedillo e Fox como neoliberais intensos com aspectos democrático-participativos;
- Calderón e Bolsonaro como neoliberais sem aspectos democrático-participativos (centralizadores).

Nos casos do social-desenvolvimentismo, podemos abstrair mais três grupos: social-desenvolvimentista e democrático-participativo; social-desenvolvimentistas moderados com aspecto democrático-participativo e social-desenvolvimentistas com baixo aspecto democrático-participativo. No primeiro grupo está somente o governo Lula I. Tanto pelo *Manifesto Project*, quanto pelo PREPPS, este governo foi o único claramente social-desenvolvimentista e democrático-participativo, sendo o único que obteve escores claros de social-desenvolvimentismo *cum* democracia participativa na tabela 21.

No segundo grupo, Lagos e Lula II são caracterizados como “médio” social-desenvolvimentistas e com médio aspecto democrático-participativo. Primeiramente, em ambos os governos, o social-desenvolvimentismo é de alguma forma contestado na tabela 21, em especial na área de política econômica. Isso dialoga muito proximamente com a ideia do “lulismo” apontado por Singer (2012)⁸⁰ e da disputa entre economistas de diversos matizes nos governos da Concertação chilena (HUBER, PRIBBLE e STEPHENS, 2010). Nestes dois governos, interpretamos ter havido um social desenvolvimentismo mesclado com elementos neoliberais. Com relação à democracia participativa, o PREPPS indica uma “desimportância”

⁸⁰ O Lulismo, para Singer (2012), refere-se ao abrandamento de posições estrutural-reformistas em termos econômicos do governo Lula II, em direção a uma agenda pautada na política social concentrada em benefício dos pobres. Essa opção política de Lula II (a partir de 2006) levou a uma reorganização eleitoral da base de apoio do PT, outrora forte na classe média, em direção às classes mais pobres.

à descentralização pelo PPD e a literatura implica um arrefecimento da pauta descentralizadora e da “democracia radical” no governo Lula II (SAAD-FILHO, 2010).

No terceiro grupo estão Bachelet I, Bachelet II, Dilma I e Dilma II. Para estes três casos, o social-desenvolvimentismo é central, e a pauta descentralizadora exerce alguma importância. Na tabela 21, tanto no setor de política econômica, quanto de política social, o social-desenvolvimentismo é latente em todos os governos, enquanto a descentralização ou é “desimportante”, como nos governos do PS, ou apresenta contradição entre MP e PREPPS, como nos casos Dilma. Nos casos Bachelet, em especial, a literatura secundária consultada informa a respeito do “partido transversal” existente nestes governos, enquanto nos casos Dilma, o aspecto de centralização é muito forte de acordo com o MP, o que coloca dúvidas com relação ao comprometimento com a democracia participativa, ao menos nestes governos⁸¹.

É conveniente, portanto, estabelecer três grupos entre os social-desenvolvimentistas:

- Lula I como social-desenvolvimentista e democrático-participativo;
- Lagos e Lula II como social-desenvolvimentistas moderados com aspecto democrático-participativo;
- Bachelet I, Bachelet II, Dilma I e Dilma II como social-desenvolvimentistas com algum aspecto democrático-participativo.

Continuando, podemos distinguir mais duas categorias: neoliberais moderados sem aspectos democrático-participativos e neoliberal moderado com aspectos democrático-participativos. No primeiro grupo estão Peña Nieto e Piñera I e no segundo está Piñera II. Nestas duas categorias estão governos marcados por traços neoliberais, mas cujo neoliberalismo é muito menos central do que no grupo de neoliberais intensos. Nestes governos, há marcas do neoliberalismo tanto na política econômica, quanto política social, mas por vezes estes são os governos que estão na mediana da distribuição da tabela 19 (como no caso de Piñera II em “Política Social”) ou mesmo não há concordância clara entre MP e PREPPS (tabela 21).

Entre essas duas categorias a principal diferença é a mobilização sobre a democracia-participativa. Enquanto os governos Peña Nieto e Piñera I são claramente centralizadores,

⁸¹ Estes resultados podem ser fruto do momento conjuntural das eleições de alta competitividade eleitoral que elegeram Dilma. Nestes casos a coalizão valeu-se de argumentos mais focados na eficiência do PT e da própria Dilma. Esta é uma hipótese que pode incentivar maiores pesquisas no futuro.

Piñera II apresenta traços visíveis de participacionismo, a tomar pelo MP. Na tabela 19 este foi um dos governos que mais trabalhou o aspecto de democratização e descentralização. Apesar disso, na tabela 21, os dados são contrastados pelo PREPPS. É possível, portanto, classificar estes governos como:

- Peña Nieto e Piñera I como neoliberais moderados sem aspectos democrático-participativos (centralizadores);
- Piñera II como neoliberal moderado com aspectos democrático-participativos.

Por fim, o caso López Obrador é bem mais complexo e dificilmente se encaixa nos grupos categorizados. Neste governo, a política econômica é social-desenvolvimentista, mas seu projeto de política social está bastante abaixo dos desenvolvimentistas, segundo o MP. Da mesma forma, este governo é o mais centralizador de todos, mais ainda que os “neoliberais intensos”, como Bolsonaro. Isso o torna diferente de todos os demais governos de esquerda⁸². Por essa razão, López Obrador está sobre o eixo que separa os neoliberais e social-desenvolvimentistas, mas definitivamente não tem aspectos descentralizadores:

- Obrador como um governo dual e centralizador (sem aspectos democrático-participativos).

Este capítulo se dedicou a apresentar um desenho tipológico dos projetos políticos em cada um dos governos sob análise. Para isso, dispusemos de uma ampla gama de dados qualitativos e quantitativos. Como se viu, nosso objetivo foi analisar em conjunto dados multifacetados e de origens completamente distintas, buscando significados amplos a partir de dados detalhados. Nosso desafio foi mergulhar em profundidade no significado de cada variável indicada dos bancos de dados, segregando-as por setores de política, e depois voltar a um nível mais conciso de conceituação. No próximo capítulo, tomaremos o que foi apreendido desta tipologia para avaliarmos se existem quaisquer covariações causais com o desenho dos CCTs, conforme proposto no capítulo 3 (das hipóteses causais).

⁸² Parte do paradoxo do governo López Obrador tem sido tratada pela literatura (ULFGARD e VILLANUEVA, 2020).

6 ANÁLISE DO OUTCOME: AVALIAÇÃO DAS HIPÓTESES DE TRABALHO

O presente e último capítulo perfaz toda a dissertação, no sentido de que nesta seção faremos uso de toda a conceituação e operacionalidade dos *Conditional Cash Transfers* (presentes no primeiro capítulo), dos conceitos dos projetos políticos (presentes no segundo capítulo) e da sua aplicabilidade empírica nos governos latino-americanos (quinto capítulo). Também está subentendido na análise deste capítulo todo o *background* institucional do modelo de proteção social nos países consultados (quarto capítulo). O objetivo aqui é analisar as evidências coletadas de nossa pesquisa empírica e medir sua covariação *vis a vis* as caracterizações ideacionais dos governos presentes no quinto capítulo.

O objetivo do capítulo está em função do objetivo geral da dissertação: analisar – a partir das oito subhipóteses – se outros projetos políticos conseguem disputar com o projeto neoliberal o desenho dos CCTs no nível da instrumentação. Conforme é premissa do trabalho, entende-se que o projeto político neoliberal é dominante no nível das dimensões. O que este capítulo testará é se essa dominância prevalece a nível dos instrumentos ou se outros projetos exercem influência a ponto de redesenhar os programas de transferência de renda.

A principal base de análise que traz robustez para nossa inferência é não só a covariação teórica entre projetos políticos e instrumentações, mas também a covariação temporal. Ainda que sempre exista o risco de que as instrumentações tenham sido inseridas/alteradas por motivos outros que não os projetos políticos (possíveis *confounders*)⁸³, a covariação teórica somada à covariação empírica e temporal nos traz evidências fortes para inferir a respeito de uma relação entre ideação e instrumentação.

A força dessa abordagem está sobretudo no tipo de covariação temporal exigida para a aceitação das hipóteses. Essa covariação entre condição causal deve ser coincidente tanto no caso da hipótese nula (do neoliberalismo), quanto na hipótese alternativa (outro projeto político). Por exemplo, quando o projeto político muda no país X, o CCT em X deve mudar obedecendo à expectativa teórica, enquanto se nada mudar nos países Y e Z, os CCTs em Y e Z não devem mudar – o que nos sugere que não estamos lidando somente com um efeito geral da passagem de tempo. Por isso, sustentamos que nossa análise vai muito além da

⁸³ Possíveis *confounders* seriam o interesse eleitoral da coalizão governista, a influência de organismos internacionais por determinados desenhos, particularismos oriundos da comunidade de técnicos nos cargos de gestão, as *instrument constituencies*, e as exigências dadas pela estrutura da proteção social nacional (controlada, a partir do capítulo 4).

“coincidência”, mas se assenta na covariação teoricamente orientada, a partir de um *match* praticamente perfeito na relação entre fenômeno, tempo e condição causal, exigindo que isso aconteça em um número razoável de casos (os 15 governos)⁸⁴.

Para explorar essa análise em profundidade, este capítulo está dividido em mais oito subseções em que, em cada uma delas, analisaremos uma a uma as nossas hipóteses. Na pesquisa empírica, recolhemos, codificamos e analisamos a totalidade de instrumentos regulatórios (todos os instrumentos encontrados): leis, decretos, portarias, *acuerdos*, medidas provisórias, entre outras, dos três CCTs (*Progres-Oportunidades-Prospera*; Bolsa Família-Auxílio Brasil e *Chile Solidario-Ingreso Ético Familiar*). O período consultado abrange os anos de 1999-2019 para o caso mexicano; 2004-2022 para o caso brasileiro e 2004-2021 para o caso chileno. A tabela contendo todas as legislações consultadas (instrumentos) está presente no Anexo VI. Ao todo, foram analisados 142 regramentos, nos três casos (54 do caso brasileiro, 51 do caso chileno e 36 do caso mexicano).

No caso brasileiro, os instrumentos legais foram obtidos através do *site* do Diário Oficial da União⁸⁵, da publicação “Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2017), da publicação “Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família” (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020) e do próprio *site* do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁸⁶. No caso chileno, foram catalogadas todas as legislações alcançadas no site da Biblioteca do Congresso Nacional do Chile (*Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*)⁸⁷ com as palavras-chave “*Chile Solidario*”, “*Ingreso Ético Familiar*” e “*Seguridades y Oportunidades*” (o nome oficial dado ao subsistema a partir de 2012 – como visto no capítulo 4).

No caso do México, o arcabouço legal do POP esteve assentado basicamente sob os decretos que criavam as Coordenações Nacionais de cada variante do programa e nos *Acuerdos*, instrumentos legais que definiam os parâmetros operacionais e burocráticos de implementação. Os *Acuerdos* foram publicados anualmente e cobriam todos os aspectos do programa para aquele ano. Para acessar estes instrumentos, nos valem da pesquisa nos *Índices del Diario Oficial de la Federación*⁸⁸ da Câmara dos Deputados do México e no

⁸⁴ Para a aceitação das hipóteses aceitamos no máximo uma ou duas exceções.

⁸⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/imprensa nacional/pt-br>

⁸⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br>

⁸⁷ Disponível em: <https://www.bcn.cl/portal/>

⁸⁸ Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof.htm>

próprio site do Diário Oficial do México⁸⁹.

A análise que resultou neste capítulo se deu em duas etapas. Primeiramente, através da leitura do próprio autor, foram assimiladas e catalogadas em oito tabelas cada disposição legal (artigo, inciso ou parágrafo) que fizesse referência a qualquer uma das hipóteses (independentemente do conteúdo ou suporte do trecho a qualquer uma delas). Nestas tabelas constaram o nome do programa, a data, o governo, o tipo do instrumento, a disposição legal e a lógica de cada disposição. Ao final, estas tabelas serviram como “filtros”, que dispunham comparativamente as dimensões importantes dos CCTs e as disposições legais mais relevantes para a análise das hipóteses. Ao final da catalogação de todos os instrumentos, as tabelas passaram a contar a história (a evolução) de cada dimensão sob estudo nos três CCTs. Estas tabelas, quando solicitadas ao autor, podem ser disponibilizadas a qualquer momento.

A segunda etapa, descrita pelo presente capítulo, é a análise dos dados de acordo com o aspecto ideacional em perspectiva comparada. Para cada hipótese, foram levantadas todas as evidências possíveis pró e contra à ideia de que “projetos políticos para além do neoliberal conseguem influir no desenho da instrumentação dos CCTs”. A partir do método da covariação apresentado anteriormente, a tomar pela qualidade dessas evidências frente à análise ideacional realizada no capítulo 5 e às hipóteses traçadas no capítulo 3, conseguimos distinguir em quais dimensões os projetos políticos para além do neoliberal influenciam a instrumentação e em quais outras isso não acontece.

O resultado final foi que nas dimensões 2 (instrumentos de identificação dos beneficiários), 4 (instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício) e 5 (instrumentos de *enforcement* de condicionalidades) encontramos suficiente covariação positiva das evidências empíricas com a condição causal para afirmarmos que as ideias dos governos são condições explicativas da instrumentação dos CCTs. Na dimensão 3 (instrumentos de focalização comunitária), pudemos aceitar parcialmente que os projetos políticos exercem efeito (explicaremos à frente). Nas demais, rejeitamos essa ideia, aceitando a hegemonia do projeto neoliberal a nível dos instrumentos, mesmo em governos não neoliberais. Nas oito subseções abaixo, exporemos a trajetória da instrumentação de cada dimensão e avaliaremos de que forma pudemos aceitar ou negar cada hipótese alternativa. Ao final de cada seção apresentamos uma tabela portando os principais instrumentos que instruíram a análise das hipóteses.

⁸⁹ Disponível em: <https://www.dof.gob.mx/>

6.1 Instrumentos de focalização I: definição de elegibilidade

Conforme mostra a seção 3.1, essa hipótese busca testar se e em qual sentido os critérios de elegibilidade covariam com os projetos políticos. Por critérios de elegibilidade, definimos que os instrumentos de focalização podem ter uma abordagem mais permissiva (estabelecidos sobre a pobreza) ou mais restritiva (focada na extrema pobreza). Este critério, dado em parte pela da linha de pobreza nos permite a comparação, mas atentamos que nos três casos nacionais existiram mecanismos de avaliação multidimensional da pobreza, que levaram em conta também outros fatores, como a característica da moradia, o patrimônio, os serviços de saneamento e os aspectos demográficos da família. Aqui analisaremos o aspecto puramente monetário dos critérios de elegibilidade.

Neste sentido, trazemos a tabela 22 ao final da seção, que congrega os principais instrumentos regulatórios acerca dos critérios de definição de elegibilidade. Pelos instrumentos notamos três trajetórias diferentes entre os três países. Dois aspectos caracterizam estes três percursos: o primeiro é o parâmetro de elegibilidade (quais são as linhas de pobreza). Neste âmbito, o caso brasileiro foi o único a adotar ambas as linhas de pobreza e de extrema pobreza como linhas de elegibilidade. No caso do POP e do CHS-IEF, a linha de corte foi a linha da extrema pobreza. Este padrão continuou por toda a história dos programas, com algumas singularidades no caso mexicano (conforme veremos à frente).

O segundo aspecto é que somente no caso do PBF-PAB tanto a definição da posição inicial quanto a metodologia de atualização das linhas de pobreza e extrema pobreza foram dadas sem indexação externa. No caso brasileiro, essa instrumentação esteve condicionada a cálculos e estudos internos ao MDS, o que dá espaço para certa discricionariedade.

Ao contrário, nos casos chileno e mexicano, a posição e metodologia de atualização da linha da extrema pobreza estiveram vinculadas ao valor da cesta básica alimentar. No caso chileno, a definição formal da elegibilidade vinculada à definição de extrema pobreza estabilizou-se desde o começo do *Chile Solidario* até o IEF, tendo sido o principal parâmetro monetário para a inclusão de famílias. Ainda que, conforme exploraremos na próxima hipótese, o mecanismo de identificação dos beneficiários (primeiramente a *Ficha CAS*, depois a *Ficha de Protección Social* e o *Registro Social de Hogares*) tenha se alterado no decorrer dos anos (o que pode ter impactado o grau de abertura do sistema) nota-se grande estabilidade sobre a linha de extrema pobreza como padrão para a entrada no CHS-IEF. Ao mesmo tempo,

o valor da cesta básica alimentar per capita, conforme definida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (tomada como uniforme em todo o país) parametrizou a posição da linha (VARGAS, CUEVA e MEDELLÍN, 2017).

No caso mexicano, mesmo que a linha de extrema pobreza tenha sido a principal linha de elegibilidade, este parâmetro evoluiu de forma mais complexa, na medida em que múltiplas linhas e metodologias foram adotadas. Essas mudanças no decorrer da história levaram a diferentes níveis de restritividade e abertura. Inicialmente, de 1999 a 2007 (nos governos Zedillo e Fox), a linha da extrema pobreza deu-se sobre o preço da *Canasta Básica Normativa* definida pela *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR). Ao valor desta cesta, o *Progres-Oportunidades* aplicava um fator de ajuste de 1.34, o equivalente para gastos mínimos não alimentares. Como a COPLAMAR reajustava anualmente o valor da cesta básica, a linha da extrema pobreza do *Progres-Oportunidades* tornou-se indexada externamente.

A partir de 2008, com o governo Calderón, as linhas de elegibilidade foram transformadas em função dos avanços metodológicos das linhas de pobreza do *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL). A partir disso, deu-se a maior mudança metodológica para a inclusão dos beneficiários, haja vista que a CONEVAL passou a disponibilizar linhas de extrema pobreza distinguidas por áreas geográficas, ou seja, uma linha de extrema pobreza rural e outra urbana⁹⁰. Essa decisão aumentou ainda mais o grau de tecnicismo e sistematização do programa. Em 2014, novamente, as linhas de elegibilidade transformaram-se em direção à *Línea de Bienestar Mínimo Ajustada*, descrita como um “ponto de corte médio entre a *Línea de Bienestar Mínimo* [linha da extrema pobreza CONEVAL] e a *Línea de Bienestar* [linha de pobreza CONEVAL]” (BOLTVINIK, DAMIÁN e MOLINA, 2019, p. 163). Esta última decisão fez com que o programa se tornasse levemente mais inclusivo.

Por fim, em 2019, impressionantemente, o governo Obrador retomou com a *Línea de Pobreza Extrema por Ingresos* (o método anterior ao governo Peña Nieto), o que fez com que o grau de abertura do programa voltasse ao estágio anterior a 2014 – ou seja, mais restrito. Paradoxalmente, essa decisão passaria a valer somente aos novos beneficiários, sendo permitido vínculo dos antigos beneficiários (famílias remanescentes, no gráfico abaixo) segundo a *Línea de Pobreza por Ingresos*.

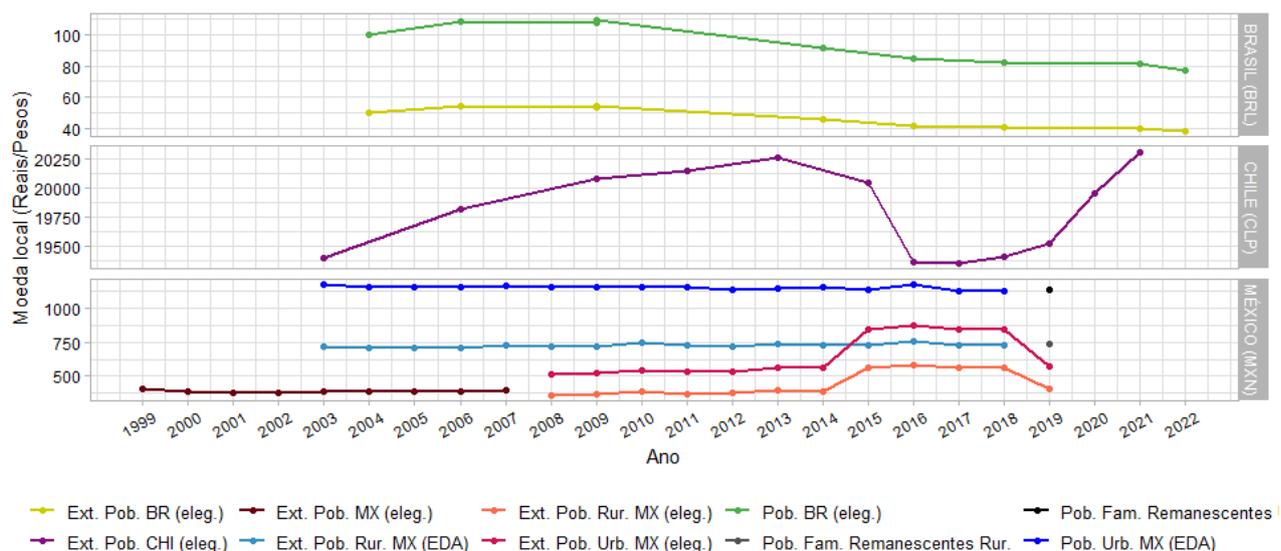
⁹⁰ Conforme exposto no quarto capítulo, a cligavem rural-urbana é da maior importância para a dinâmica da pobreza no México.

Em 2003, com a transformação do *Progres*a em *Oportunidades*, foi inaugurada a *Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas* (ou Linha EDA). Essa linha, adotada pelo governo Fox, é equivalente às linhas de pobreza rural e urbana e foram adotadas para servirem como um limite de segurança para os beneficiários que tiverem ultrapassado a linha da extrema pobreza. Os beneficiários cuja renda autônoma (renda própria, sem transferências) tiver ultrapassado a linha de elegibilidade (até o limite da linha EDA) passariam a receber o *Esquema de Apoyos Diferenciados*, montantes reduzidos, mas que manteriam o vínculo entre beneficiários e o programa. A Linha EDA não significa elegibilidade, mas é fundamental para entender como o POP tornou-se mais aberto e redefiniu a lógica do vínculo de 2003 em diante.

No gráfico a seguir se tem a evolução temporal deflacionada de todas as linhas que descrevemos. Nos casos do Brasil e México, os dados estiveram disponíveis nas próprias legislações dos CCTs e foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC-IBGE e pelo *Índice de la canasta básica* (*Instituto Nacional de Estadística y Geografía* – INEGI), respectivamente. No Chile, o valor da cesta básica alimentar foi retirado de Ministerio de Desarrollo Social e Familia (2017) até o ano de 2015, e de 2016 em diante em Ministerio de Desarrollo Social e Familia (2023). Estes valores foram deflacionados pela Inflação de Alimentos e Bebidas chilena obtidas em CEPAL (2023).

As linhas brasileiras tiveram como ano base de deflação o ano de 2004, a linha chilena com base no ano de 2003 e as linhas mexicanas com base no ano de 1999. No caso brasileiro, têm-se as duas linhas de elegibilidade: a de pobreza (verde) e a de extrema pobreza (amarelo). No México, as linhas EDA em azul royal (urbana) e azul claro (rural), junto com a linha de extrema pobreza COPLAMAR (marrom), e as linhas de extrema pobreza rural (salmão) e urbana (rosa). Além disso, os dois pontos em preto e em cinza demonstram a linha estabelecida por Obrador para as famílias remanescentes no modelo do *Prospera* vigente em 2019.

Gráfico 7 – Linhas de Pobreza e Extrema Pobreza deflacionadas, per capita e em moeda nacional



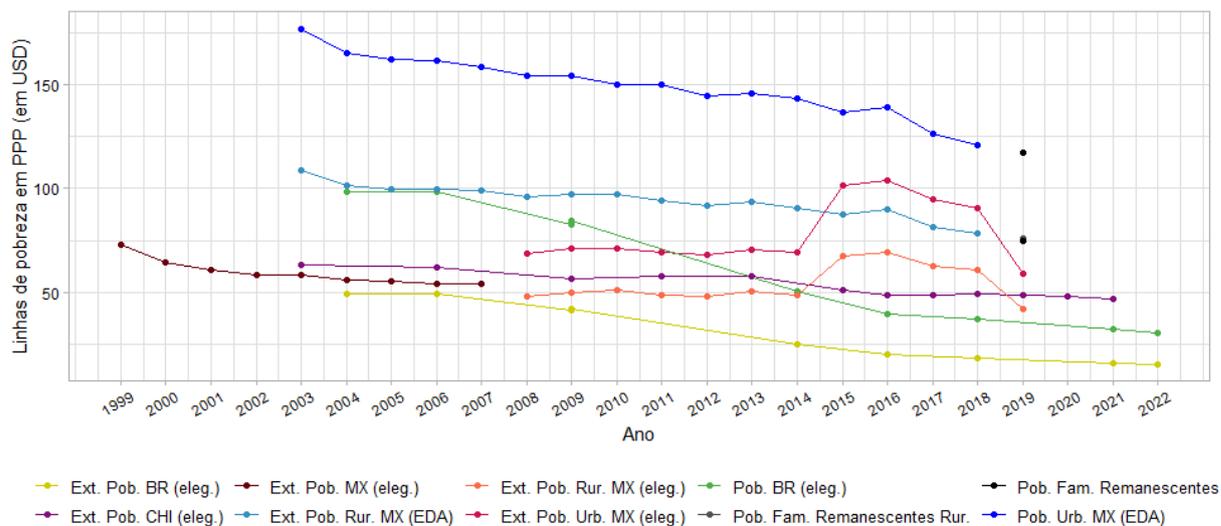
Fonte: do autor

Nos três gráficos temos três padrões distintos. Enquanto no caso mexicano há grande estabilidade das linhas (nota-se o *plateau* causado pela adoção da linha de bem-estar mínimo ajustada no governo Peña Nieto) dada pelo reajuste anual, os casos brasileiro e chileno têm variações. No caso brasileiro, há um rebaixamento paulatino da linha depois de 2009, com fraca correção dos valores. No caso chileno, há um forte ganho de valor até 2013 e depois uma queda, acompanhada de recuperação de 2015 em diante⁹¹.

A comparação entre as linhas e o teste da hipótese só é possível, contudo, se as compararmos em Paridade Internacional de Poder de Compra (PPP). Essa medida, que leva em consideração a inflação e as taxas de câmbio, nos possibilita comparar o poder de compra internacional real representado pela linha de pobreza cada país, permitindo a inferência sobre a generosidade de cada CCT e do nível de pobreza exigido para ingresso nos programas, a generosidade entre países. O gráfico 8 abaixo representa a evolução das linhas em PPP (dólares) per capita:

Gráfico 8 – Linhas de Pobreza e Extrema Pobreza em termos comparados (PPP)

⁹¹ Mesmo que tenhamos retirado os dados chilenos de duas fontes de dados, acreditamos que a variação da linha chilena a partir de 2015 não advém da origem dos dados, visto que os dados do Ministerio de Desarrollo Social e Familia (2017) para 2016 e 2017 são ainda mais baixos que os de Ministerio de Desarrollo Social e Familia (2023).



Fonte: do autor

Este resultado é extremamente esclarecedor, não só pela posição das linhas, mas também pela tendência que elas representam. Primeiramente, pelo fato de as linhas chilena e mexicanas serem reajustadas por indexação externa, elas tiveram muito mais estabilidade em termos de poder de compra e resistiram muito mais à desvalorização das moedas locais do que a linha brasileira. Consequentemente, a linha da pobreza brasileira passou a estar cada vez mais restritiva no decorrer dos anos.

Isso nos leva a inferir que, em uma análise de covariação mais detida das hipóteses da dimensão 1, dificilmente se poderia dizer que “o social-desenvolvimentismo leva os governos a instrumentarem linhas de elegibilidade mais permissivas”. Em outras palavras, as premissas do projeto político neoliberal – de alta focalização nos mais pobres – permanecem presentes mesmo nos CCTs operados pelos governos social-desenvolvimentistas e mesmo no caso brasileiro, o único que teve focalização sobre os “pobres” e “extremamente pobres”. Neste caso, a mesma lógica que está no nível das dimensões estaria também no nível dos instrumentos.

Os argumentos subjacentes a isso são que: i) social-desenvolvimentistas não só instrumentam a elegibilidade sob a linha da pobreza e neoliberais não só instrumentam a elegibilidade sobre a linha da extrema pobreza; ii) governos social-desenvolvimentistas não necessariamente mantêm critérios de filiação (manutenção do vínculo entre beneficiários e o CCT) mais generosos que governos neoliberais; e iii) governos social-desenvolvimentistas não necessariamente se preocupam mais do que governos neoliberais em manter o nível do poder de compra das linhas de pobreza.

Com relação ao primeiro tópico, se chega a essa conclusão porque, mesmo que o governo Lula I tenha desenhado as linhas elegibilidade do PBF sobre as linhas de pobreza e extrema pobreza, o governo social-desenvolvimentista de Ricardo Lagos desenhou a linha do *Chile Solidario* sob a extrema pobreza. Além disso, o governo Obrador, o mais próximo ao social desenvolvimentismo no caso mexicano, reduziu de forma abrupta a linha de pobreza do *Prospera*, da *Línea de Bienestar Mínimo Ajustada* para a *Línea de Pobreza Extrema por Ingresos*.

Interessantemente, ao mesmo tempo, é difícil dizer o contrário, que governos neoliberais só desenham linhas de elegibilidade sob a extrema pobreza. O caso mais típico disto é o de Bolsonaro, que instrumentou no Programa Auxílio Brasil as linhas de pobreza e extrema pobreza herdadas do PBF. Sobre o caso Bolsonaro, acreditamos haver espaço para pesquisas futuras que indiquem o porque dessa continuação do modelo de elegibilidade anterior e também se o governo Bolsonaro seria uma exceção a governos neoliberais⁹²

O segundo argumento sustenta que os programas formulados por governos social-desenvolvimentistas não dispuseram de instrumentos mais generosos na manutenção do vínculo quando comparados aos CCTs de governos neoliberais. Evidência central para isso foi a instituição das Linhas EDA no *Oportunidades*, no governo Fox (neoliberal) enquanto nem PBF e nem CHS tiveram dispositivo parecido. A instituição dessas linhas aumentou de forma considerável o umbral nos quais os beneficiários poderiam continuar vinculados no programa, mesmo que recebendo transferências reduzidas. Em termos práticos, por exemplo, um beneficiário urbano mexicano que em 2009 recebesse, 150 USD de renda autônoma mensal, ainda estaria vinculado ao *Oportunidades*, enquanto beneficiários em situação análoga no Brasil e Chile já teriam sido desvinculados do PBF e do *Chile Solidario*.

Em terceiro, conforme informa o gráfico, o caso brasileiro deixa claro que os governos social-desenvolvimentistas não necessariamente se preocupam mais que os neoliberais na manutenção do poder de compra das linhas de elegibilidade. Em PPP, de 2004 a 2014 (período dos governos petistas) o poder de compra da linha de elegibilidade brasileira (pobreza) se desvalorizou 48% frente a 17% no caso chileno e de 12% no caso mexicano. De 2004 a 2018 (período dos governos neoliberais no México), essa diferença é ainda maior, desvalorização de 62% no Brasil, de 21% no Chile e valorização de 8% no México (dada a Linha Ajustada inaugurada por Peña Nieto).

⁹² Visto que todos os demais governos neoliberais deste estudo adotaram a linha de extrema pobreza como linha de elegibilidade.

A desvalorização real das linhas de elegibilidade brasileiras não são oriundas somente da escolha pela não indexação externas das linhas. É certo que a principal causa dessa variação é a desvalorização das taxas de câmbio, que foi muito mais intensa no Brasil, que de 2004 a 2014, o câmbio real-dólar se desvalorizou em 95%, enquanto o peso chileno-dólar se desvalorizou em 21% e o peso mexicano-dólar em 19%, levando a elasticidades cruzadas⁹³ com as linhas de elegibilidade de -0.51% (Brasil), -0.81% (Chile) e -0.65% (México) no mesmo período. Isso nos informa que a taxa de câmbio é importante para explicar a queda do poder de compra das linhas brasileiras.

Ainda assim, este fator exógeno não faz com que não se possa atribuir aos governos petistas uma responsabilização pela queda no poder de compra real das linhas de elegibilidade brasileiras. De outro modo, a fim de garantir a estabilidade do poder de compra das linhas, os governos social-desenvolvimentistas brasileiros poderiam ter garantido reajustes mais frequentes e mais generosos, contudo não o fizeram.

Como uma espécie de contradição, durante o histórico do PBF, os governos petistas aumentaram paulatinamente a cobertura do programa, atingindo quase todos os pobres elegíveis do Brasil (CEPAL, 2023). Mas este novo dado nos vem informar que ao mesmo momento que a cobertura crescia, comparativamente os pobres brasileiros elegíveis tornavam-se mais pobres do que os pobres elegíveis de outros anos e mais pobres do que os pobres de outros países. Pesquisas futuras podem indicar melhor a fotografia deste paradoxo do caso brasileiro, em que houve um aumento da cobertura, mas também um aumento da restritividade – em termos monetários reais (em PPP) – dos critérios de elegibilidade.

Em resumo, como seria de se esperar que governos social-desenvolvimentistas mantivessem estável o poder de compra dos beneficiários (potenciais compradores) e eles não o fizeram, dificilmente pode-se afirmar a hipótese de que adeptos deste projeto político necessariamente traçam linhas de pobreza mais generosas do que governos neoliberais em termos reais (PPP).

⁹³ Essa elasticidade informa que a cada 1% de desvalorização cambial, $x\%$ foi o efeito sobre as linhas de elegibilidade (pobreza no Brasil, extrema pobreza no Chile e, para o México, calculamos sobre a extrema pobreza rural).

Tabela 22 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 1: definição de elegibilidade

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Lei 10.836 09/01/2004	Art. 2º - Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento: I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza; II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza.	PBF concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.
PBF-PAB	Lula II	Lei nº 11.692 10/06/2008	Art. 20º - Os arts. 2o e 3o da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação: o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família;	Amplia o critério de elegibilidade do benefício variável para, além de gestantes, nutrizes e crianças, para adolescentes de até 15 anos.
PBF-PAB	Lula II	Lei 11.692 10/07/2008	Art. 20º. Os arts. 2o e 3o da Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação: III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.	Amplia a faixa etária para o recebimento de benefícios variáveis.
PBF-PAB	Lula II	Portaria 341/ 07/10/2008	Art. 7º As famílias habilitadas ao PBF poderão ser dispostas em categorias, de modo a distinguir aquelas que possuam informações cadastrais específicas e/ou condições de maior vulnerabilidade social [...] I – [...] famílias em situação de trabalho infantil [...]; II – [...] famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo; III – [...] famílias quilombolas; IV – [...] famílias indígenas; [...]	Reconhece graus de vulnerabilidade e elege prioridades na definição de elegibilidade: pela primeira vez, graus de vulnerabilidade entram como critério.
PBF-PAB	Bolsonaro	Medida Provisória 1061 16/06/2021	§ 2º São elegíveis ao Programa Auxílio Brasil as famílias em situação de extrema pobreza e as famílias em situação de pobreza, nos termos do regulamento.	Auxílio Brasil concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>Progresá tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores</i>	Define a elegibilidade do <i>Progresá</i> para famílias em extrema pobreza.

			<i>niveles de bienestar</i>	
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>Las familias beneficiarias de Progresá son única y exclusivamente las que se identifican en las localidades seleccionadas, mediante los criterios y procedimientos establecidos en los capítulos 3 y 4, y que estén incorporadas en el Padrón de Beneficiarios.</i>	São eleitas somente as famílias das localidades seleccionadas (zonas rurais).
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>[...] el listado preliminar de localidades que, con base en sus condiciones de marginalidad y en la verificación de que se cuente con la cobertura de los servicios de educación y salud, son susceptibles de ser incorporadas al Programa</i>	Estabelece o <i>Progresá</i> somente em localidades que têm um sistema educacional e de saúde compatível, para que se exija a condicionalidade.
POP	Fox	Acuerdo 2001 15/03/2001	<i>Este año [...] deberán haber renovado y adecuado dichos Acuerdos de Coordinación, a fin de considerar la inclusión de familias urbanas, [...] Adicionalmente, en el medio rural [...] el acceso a los servicios es una condición necesaria en el proceso de selección de las localidades, sin el cual no es posible que entre en operación el Programa.</i>	Aumenta o critério de elegibilidade para famílias de meio urbano. Existência de serviços de saúde e educação são condição necessária para a elegibilidade.
POP	Fox	Acuerdo 2003 08/05/2003	<i>El EDA estaría destinado a hogares que han superado en forma leve la condición extrema de pobreza, pero aún presentan ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica. El resultado es de egreso si el hogar se ubica por encima de una línea superior de bienestar que considera el umbral de pobreza, es decir, si ha superado con claridad el estatus original.</i>	Cria-se o regime de Esquema Diferenciado de que são apoios reduzidos direcionados à população cuja renda está levemente acima da linha da pobreza. Na prática, para as condições de elegibilidade, aumenta o ingresso de beneficiários para além da extrema pobreza.
POP	Calderón	Acuerdo 2008 29/12/2008	<i>[...] En esta primera aproximación se considera que los hogares con ingresos monetarios inferiores al costo de la canasta alimentaria son en principio similares a los que viven en condiciones de pobreza extrema, [...] La metodología de focalización [...] se adecuará [...] de conformidad al grado de correspondencia entre los criterios [...] que emita el CONEVAL.</i>	Pareia a linha do <i>Oportunidades</i> com a linha da <i>Canasta Alimentaria Coneval</i> , <i>Línea de Pobreza Extrema por Ingresos</i> , que passa a desenvolver no ano de 2008

POP	Calderón	Acuerdo 2010 31/12/2010	<i>Las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa).</i>	Em 2015, passa a ser considerada a Linha de Bem-Estar Mínimo Ajustada.
POP	Calderón	Acuerdo 2012 05/07/2012	<i>Las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son [...] a excepción de los hogares que habitan en localidades consideradas como cobertura total, en cuyo caso la totalidad de las familias serán elegibles independientemente de su ingreso mensual per cápita estimado [...].</i>	Altera os critérios de elegibilidade: todos os moradores de localidades com menos de 50 habitantes de áreas de alto grau de marginalização social são elegíveis (adota somente a focalização geográfica para essa população). Dura de 2012 a 2013.
POP	Peña Nieto	Acuerdo 2014 30/12/2014	-	Seleção unicamente geográfica para as localidades de até 50 habitantes deixa de ser regulada.
POP	Peña Nieto	Acuerdo 2016 19/12/2016	<i>Una vez identificadas las familias elegibles, el Programa dará prioridad para su atención, a las siguientes: [...] 3) Hogares con integrantes con alguna discapacidad [...].</i>	Inclui pessoas portadoras de deficiência como beneficiários prioritários do <i>Prospera</i> .
POP	Obrador	Acuerdo 2019 28/02/2019	<i>Para la incorporación al Programa, la población objetivo se refiere a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI), Adicionalmente el Programa considera como población objetivo a aquellos hogares incorporados al programa PROSPERA previo al presente ejercicio fiscal, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI).</i>	Altera as linhas de pobreza: novos ingressantes no programa entrarão pela <i>Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI)</i> . Os já pertencentes ao programa, podem permanecer até atingir a <i>Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)</i> .
POP	Obrador	Acuerdo 2019 28/02/2019	<i>La asignación de los beneficios del programa a las familias [...] se tendrá como prioridad para ser beneficiario a las familias que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.</i>	Dá especial ênfase nas localidades de maioria indígena; para além da priorização das zonas de

				maior exclusão social (rurais)
CHS-IEF	Lagos	Ley 19.949 05/06/2004	<i>Créase el sistema de protección social denominado "Chile Solidario", en adelante "Chile Solidario", dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza. La distribución anual por comuna del número de familias o personas establecidas en el inciso anterior, deberá hacerse sobre la base del número de personas que se encuentren en situación de extrema pobreza, utilizando para ello la información que entrega la encuesta CASEN.</i>	Define a elegibilidade do CHS para famílias em extrema pobreza.
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20.595 17/05/2012	<i>Artículo 3°.- Ingreso y participación en el Subsistema. Tendrán acceso al Subsistema las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza extrema. Sólo para los efectos de esta ley, se entenderá que están en situación de pobreza extrema las personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario por persona para satisfacer sus necesidades alimentarias. [...]</i>	Cria o Subsistema de Seguridades e Oportunidades, com a continuação da elegibilidade nos beneficiários em extrema pobreza.
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20.595 17/05/2012	<i>[...] también podrán acceder al Subsistema las personas y sus familias, cuando corresponda, que se encuentren en situación de vulnerabilidad por cumplir con cualquiera de las siguientes condiciones: (a) Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza; (b) Las personas en situación de calle; (c) Los menores de edad, cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad.</i>	O subsistema do IEF amplia seu escopo e passa a aceitar pessoas em condição de pobreza e vulnerabilidade

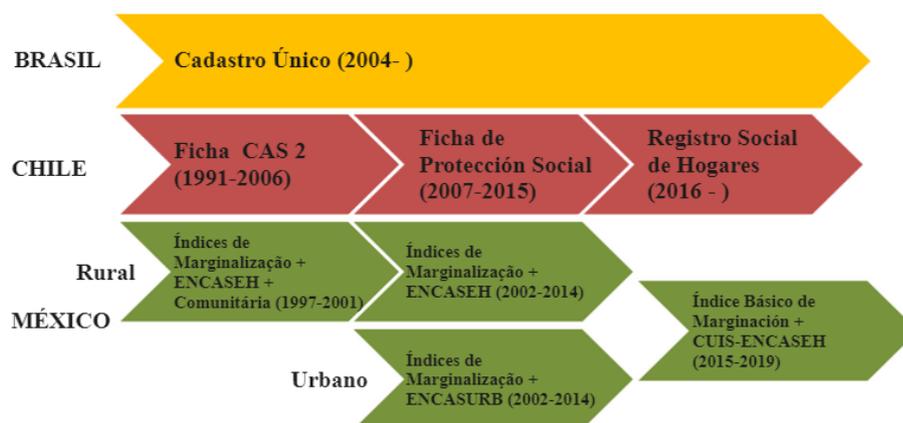
Fonte: do autor

6.2 Instrumentos de focalização II: identificação dos beneficiários

Na presente hipótese testamos se a existência do projeto democrático-participativo nos governos faz com que a autodeclaração de renda seja suficiente para o teste de meios. Por outro lado, em caso negativo, se prevalece a instrumentação neoliberal do *proxy means test* mesmo nos governos democrático-participativos. A premissa da hipótese alternativa é que os governos mais democrático-participativos dariam maior poder de agência aos beneficiários. Por causa da incompletude de muitos regramentos em não explicitarem claramente a metodologia dos instrumentos de focalização (dos procedimentos de entrevista e dos testes de meios), para analisar essas hipóteses, recorreremos também à literatura secundária de cada caso.

Nos métodos de focalização, o método geográfico e o teste de meios (*means test*) são uma constante, visto que se quer atingir os mais pobres. Dada a multidimensionalidade da pobreza e a premissa de todos os CCTs de que este fenômeno não é bem captado se medido somente pela renda, todos os casos analisados utilizam-se de variáveis materiais (como condição da moradia e existência de bens duráveis) e/ou variáveis sociais (escolaridade, número de filhos, ocupação etc). O principal ponto de clivagem, entretanto, diz respeito ao método de coleta de informações e sobre a necessidade de certificação da veracidade das informações passadas pelos beneficiários (isso é o que separa a auto-declaração do *proxy means test*). Neste quesito, a existência ou não de confirmação das informações em domicílio tem um papel importante. A tabela 23 ao final da subseção descreve a evolução dos instrumentos nos casos pesquisados e a figura abaixo sistematiza como os instrumentos de focalização evoluíram no decorrer do tempo:

Figura 9 – Instrumentos de focalização nos três casos nacionais



Fonte: do autor

O caso brasileiro foi o único que adotou um mesmo mecanismo de seleção e focalização dos beneficiários durante todo o período pesquisado. Para além da focalização geográfica, o CadÚnico foi o único instrumento de focalização nos mais pobres. Inaugurado no governo Lula II, o cadastro e parte relativamente grande de sua metodologia sobreviveram à drástica mudança ideacional do governo Bolsonaro.

No caso chileno, três modelos de focalização foram utilizados: A ficha CAS 2 (sucessora da Ficha CAS), a *Ficha de Protección Social* (FPS) (criada no governo Bachelet I) e o *Registro Social de Hogares* (RSH) (criada no governo Bachelet II). No caso chileno, foram analisadas somente as duas últimas, sendo que a ficha CAS 2 foi criada em um momento anterior ao nosso recorte temporal.

No México, múltiplos instrumentos foram utilizados. Para além da focalização geográfica, que por contar com um sistema de cotas teve um papel central no POP (DE LA JARA, 2007), três instrumentos foram utilizados: *Encuesta de las Características Socioeconómicas de los Hogares* (ENCASEH) (criada no governo Zedillo), *Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares Urbanos* (ENCASURB) (criada no governo Fox) e o *Cuestionario Único de Información Socioeconómica* (CUIS-ENCASEH) (criada no governo Peña Nieto).

Com respeito a essa dimensão, a covariação entre projetos políticos e instrumentos de focalização indica haver base para afirmar que os projetos políticos são fator explicativo na escolha dos instrumentos de focalização. Isso se dá porque há uma covariação positiva entre governos democrático-participativos e social-desenvolvimentistas (Lula II e Bachelet I e II) com sistemas de focalização muito mais brandos; enquanto ao mesmo tempo, governos neoliberais com aspectos democrático-participativos (Zedillo e Fox) ou neoliberais sem

aspectos democrático-participativos (Peña Nieto) instrumentam modelos mais estritos de focalização⁹⁴.

Sustentam essa tese a evidência de que os governos Lula II e Bachelet I e II (democrático-participativos e social-desenvolvimentistas) articularam os CCTs sob o CadÚnico, a *Ficha de Protección Social e Registro Social de Hogares*, que têm metodologias que não obrigavam necessariamente que todos os domicílios sejam visitados para que se incluam beneficiários no sistema. Nestes modelos, em muitos casos, ou a autodeclaração de renda do beneficiário junto ao posto de atendimento já era suficiente, sendo que por vezes o teste de meios não se fez desnecessário. Ao contrário, no POP, desde Zedillo (em governos neoliberais), nenhum beneficiário poderia ser admitido no programa sem a realização obrigatória do *proxy means test* em toda a população candidata.

No caso CadÚnico⁹⁵, que ganhou corpo principalmente nos governos Lula I e Lula II (democrático-participativos e social-desenvolvimentistas) (como mostram o Decreto 6.135 e a Portaria 376), o atendimento (teste de meios) deveu ser feito preferencialmente em visita domiciliar, mas em caso de impossibilidade, as entrevistas poderiam ser realizadas no CRAS ou outro posto de atendimento, sem a necessidade da comprovação dos meios (ou de uma *proxy*). A portaria 177, de 2011 (que define os procedimentos do CadÚnico, em Dilma I), também não contradiz essa premissa e orienta que em termos obrigatórios somente 20% dos casos deveriam ser validados em domicílio. Frente a outros procedimentos (como os mexicanos), em que a coleta dos dados em 100% dos domicílios era obrigatória (DE LA JARA, 2007), o processo de entrada do PBF foi notoriamente mais aberto. Em nossa visão, essa não é uma diferença somente incremental e pode determinar a entrada ou a exclusão de milhares de famílias.

O mesmo raciocínio ocorre com os métodos chilenos. No caso da FPS, inaugurada pelo decreto 291 de 2006, sequer o teste de meios faz parte do princípio da focalização. Frente à ficha CAS 2, a FPS deu maior ênfase à ideia de vulnerabilidades sociais e não à de pobreza:

a FPS mudou a abordagem metodológica das Necessidades Básicas Insatisfeitas para uma informação de medição de vulnerabilidade, a partir do cálculo da Capacidade Geradora de Renda de uma casa. Isso significa que não se mede a renda atual das pessoas nem suas condições materiais – ainda que se registre essas informações – mas a capacidade que se tem para gerar renda com base no nível de dependência, educação, ocupação, gênero, etnia, localização geográfica e a composição da casa

⁹⁴ Aqui, assim como em todas as demais hipóteses, consideramos somente os governos que formularam os instrumentos.

⁹⁵ É correto que o Cadastro foi criado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, mas foi durante os governos Lula I e Lula II que ele foi sistematizado e estruturado (BICHIR, 2011).

[...] entre outros fatores (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2018, p. 26, tradução minha)

Em 2015, pelo decreto 22/2015 o governo Bachelet II teve de reformular o mecanismo de focalização, reduzindo deficiências (que, inclusive, uma das queixas era que a FPS incentivava a distorção de informações pelos beneficiários) (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2018). Ao fazê-lo, inaugurando o RSH, o governo Bachelet II seguiu parâmetros parecidos ao do CadÚnico, em que a entrevista poderia ser feita ou não em domicílio. Essa decisão, dada caso a caso, seria dada pelo *Ejecutor* – as entidades públicas ou privadas contratadas para o registro.

Interessantemente, os modelos brasileiro e chileno, inaugurados sob governos social-desenvolvimentistas e com marcas democrático-participativos sobreviveram aos governos Piñera I e II, assim como ao governo Bolsonaro (PAB). Para explicar a isso, os modelos de desenvolvimento social descritos no capítulo 4 podem ser importantes. Conforme o CadÚnico/PBF e os FPS e RHS ganharam centralidade e importância na afirmação e abertura dos sistemas de proteção social, o custo de “fechar o sistema” e retroceder com processo de ampliação dos CCTs – e seus vínculos com a seguridade social – tornou-se muito alto. Assim, uma “dependência de trajetória” impediu uma virada neoliberal no *design* dos CCTs, o que poderia gerar custos políticos notáveis. Essa hipótese incentiva pesquisas futuras.

No México, ao contrário, país em que o POP foi implementado seguidamente por governos neoliberais, o processo de focalização foi bem mais estrito, exigindo o *proxy means test* em todos os modelos de focalização. A começar com o modelo aplicado a comunidades rurais, durante o *Progresas*, a ENCASEH (segunda camada de focalização, depois da focalização geográfica) foi aplicada na estrutura de censo, ou seja, a totalidade das famílias candidatas deveriam participar da entrevista e análise discriminante (processo de pontuação que compôs o *proxy means test*).

Mesmo com o *Oportunidades* e a consequente ampliação do programa para as zonas urbanas, o *proxy means test* continuou através da ENCASURB. Quando, em 2001-2002, o POP adentrou nos meios urbano e semi-urbano, foram realizadas algumas mudanças no processo de focalização, como a instalação dos *Centros de Atención y Registro* nas *Áreas Geoestadísticas Básicas* (AGEB) (setores censitários) nas zonas mais povoadas. Com o fim último de facilitar da focalização, uma das finalidades dos centros de atenção era a de realizar o processo de auto seleção, em que os beneficiários se dirigiam aos centros para solicitar a inclusão no programa. Contudo, isso não significa que a seleção foi abrandada no governo Fox. Com base na listagem oriunda dessa auto seleção, a focalização passava ao nível das

famílias, com a aplicação da ENCASURB e visita domiciliar. Na prática, portanto, o método de *proxy means test* continuou a ser aplicado.

A uniformização dos padrões de seleção de beneficiários a partir de 2015, já no governo Peña Nieto (neoliberal não participativo), tampouco significou abrandamento do *proxy means test*. Dada a inauguração do *Programa de Apoyo Alimentario*, a ampliação do número de beneficiários e a construção de registros unificados, foi necessária a criação do *Cuestionario Único de Información Socioeconómica* (CUIS), em que não constava a visita domiciliar e comprovação das informações. Ainda assim, às famílias pré-selecionadas ao *Prospera* ainda necessitavam da aplicação da ENCASEH nacional, de modo a realizar a visita domiciliar e o teste de meios.

Pelo analisado nesta dimensão, a hipótese de que o projeto político afeta a focalização pode ser bem aceita. A covariação entre projeto político e instrumentação da focalização seguiu os parâmetros estabelecidos na seção 3.2 e, ao mesmo momento que a instrumentação realizada pelos governos neoliberais (mexicanos) covariou positivamente com o esperado (*proxy means test*), a relação entre governos democrático-participativos e social-desenvolvimentistas foi positiva com a maior abertura do método de focalização.

Um comentário final é necessário: o método de focalização mais aberto à entrada do PBF-PAB e CHS-IEF não significa que estes programas tiveram taxas de erros de inclusão ou exclusão superiores ao POP. Relembramos que além da dimensão da focalização, os CCTs contaram com muitas outras dimensões de validação do registro, recertificação, atualização e avaliação de dados. Por avaliarmos unicamente a dimensão de focalização, podemos aceitar a presente hipótese. Contudo, outras etapas de alta burocratização (como veremos na seção seguinte) podem conter este movimento de maior empoderamento dos beneficiários.

Tabela 23 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 2: focalização

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 17/09/2004	Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastramento Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.	Através do processo de identificação dos beneficiários PBF aos mecanismos de seleção do CadÚnico.
PBF-PAB	Lula II	Decreto 6.135 26/07/2007	Art. 6º O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico, [...], observando-se os seguintes critérios: IV – as informações declaradas pela família serão registradas no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros julgados necessários: a) identificação e caracterização do domicílio; b) identificação e documentação civil de cada membro da família; c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento	Define o método de focalização através dos dados declarados pelas famílias.
PBF-PAB	Lula II	Portaria 376 16/10/2008	Art. 10. A coleta de dados requer a identificação das famílias que compõem o público-alvo do CadÚnico e deverá ser realizada, preferencialmente, por meio de visita domiciliar às famílias. § 1º Quando for operacional ou economicamente inviável a visita domiciliar extensiva, poderão ser utilizados outros procedimentos de coleta de dados, tais como: I – postos de coletas com infra-estrutura mínima, necessária e adequada ao atendimento preferencial a gestantes, idosos e pessoas com deficiência; e II – posto itinerante para atendimento de demandas pontuais ou de famílias domiciliadas em áreas distantes ou de difícil acesso.	Define que a coleta de dados pode ser feita sem visita às casas das famílias.
PBF-PAB	Lula II	Portaria 341 07/11/2008	Art. 2º A realização das atividades operacionais para ingresso de famílias no Programa Bolsa Família – PBF dependerá de: [...] III – existência de estimativa de famílias pobres nos municípios, calculada a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE [...]	Detalha o método de focalização geográfica.
PBF-PAB	Dilma I	Portaria 177 16/06/2011	Art. 5º A coleta de dados poderá ser realizada por meio de quaisquer dos seguintes canais: I – prioritariamente, por meio de visita domiciliar às famílias, a fim de garantir o cadastramento da população com dificuldade de acesso às informações ou de	A coleta de dados pode ser feita sem visita à casa da família, reservada a obrigatoriedade de validação

			<p>locomoção aos postos fixos ou itinerantes de coleta de dados; II – em postos de coleta fixos, situados preferencialmente nas áreas de concentração residencial das famílias de baixa renda [...]; ou III – em postos de coleta itinerantes [...] §2º Em caso de utilização exclusiva das formas de cadastramento dispostas nos incisos II e III, o município [...] devem fazer a verificação das informações coletadas de pelo menos 20% (vinte por cento) das famílias cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento.</p>	<p>dos dados em 20% das amostragens dos domicílios.</p>
PBF-PAB	Dilma I	Portaria 94 04/09/2013	<p>§1º A Averiguação Cadastral poderá ser realizada [...] partir da realização dos seguintes procedimentos: I – análise dos dados provenientes de cruzamentos entre as informações registradas na base de dados do CadÚnico e aquelas constantes em outros registros administrativos dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal ou de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, quando disponíveis para cruzamento; [...] III – comparação dos dados do CadÚnico com dados provenientes de pesquisas amostrais e dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE [...]</p>	<p>A averiguação cadastral envolve cruzamento de dados com outras bases públicas; envolvendo, basicamente, critérios de renda e demográficos.</p>
PBF-PAB	Bolsonaro	Decreto 11.016 29/03/2022	<p>Art. 7º O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico ou pelas famílias, por meio eletrônico [...], observados os seguintes critérios: I - preenchimento de formulário; II - cadastramento de cada cidadão em somente uma família; III - cadastramento de cada família vinculado a seu domicílio e ao responsável pela unidade familiar; e IV - registro das informações declaradas pelo responsável pela unidade familiar no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, preferencialmente em meio eletrônico, com as seguintes informações, sem prejuízo de outras a serem estabelecidas em ato do Ministro de Estado da Cidadania: a) identificação e caracterização do domicílio; b) identificação e documentação civil de cada membro da família; e c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento de cada membro da família.</p>	<p>Aponta para a continuidade do método de focalização no CadÚnico, não menciona a obrigatoriedade de visita domiciliar e as próprias famílias podem se cadastrar.</p>

CHS-IEF	Bachelet I	Decreto 291 28/11/2006	*	Abandona a ficha CAS e adota a "ficha de protección social".
CHS-IEF	Piñera I	Decreto 30 29/09/2012	*	IEF prossegue com a utilização da ficha de protección social.
CHS-IEF	Bachelet II	Decreto 22 20/11/2015	<i>[...] El Ejecutor determinará, de conformidad con las orientaciones y procesos instruidos por el Ministerio, si la solicitud de ingreso se realizará considerando o no visita al domicilio del solicitante, caso en el cual fijará día y hora para su aplicación, comunicándolo al solicitante [...]</i>	Cadastramento no registro social de hogares pode ser feito a domicílio ou não.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>La identificación de las familias beneficiarias de Progresá consta de tres etapas: en primer lugar hay una focalización geográfica, a través de la cual se determinan las localidades con mayor marginación y se verifica su acceso a servicios de educación básica y salud; en segundo lugar, en todas las localidades seleccionadas se recolecta, a modo de censo, información socioeconómica de cada hogar, con la cual se identifica a las familias beneficiarias; finalmente, una vez hecha la identificación, la relación de las familias resultante se presenta a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones [...]</i>	Três camadas de seleção: geográfica; proxy means test através de visita obrigatória e comunitária.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>El aspecto central del análisis discriminante es tipificar los perfiles multidimensionales (sobre diversas características socioeconómicas) de las familias pobres extremas y las que no lo son, y a partir de ello determinar una regla que permita asignar a cada hogar en uno de los dos grupos, en función de su perfil particular. El ingreso se emplea únicamente como un marcador preliminar de la condición de pobreza de los hogares; la clasificación final se realiza a partir del perfil de las características socioeconómicas de cada hogar</i>	A renda (informada pela família) é só um marcador preliminar (relacionado ao processo de identificação); após isso se conduz o processo de análise discriminante, que é um proxy means test, com visita às residências.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>También en la asamblea se pueden presentar los casos de familias cuya información no se obtuvo durante la visita a los hogares para el levantamiento de la cédula de información socioeconómica, para que Conprogresá atienda su solicitud de incorporación al Programa,</i>	Assembleias têm função não só de validar os procedimentos de identificação, mas também de

			<i>de acuerdo con lo señalado en el numeral 11.2.</i>	sugerir dados para incorporación de beneficiários.
POP	Fox	Acuerdo 2001 15/03/2001	<i>La identificación de las familias beneficiarias de Progresá consta de las siguientes etapas: en primer lugar hay una focalización geográfica, a través de la cual se determinan las localidades del medio rural y AGEB en el urbano con mayor marginación. En las localidades rurales se verifica su acceso a servicios de salud y educación básica. En segundo lugar, en todas las localidades y en las colonias seleccionadas dentro de las AGEB urbanas identificadas se recolecta información socioeconómica de cada hogar, con la cual se identifica a la familia beneficiaria. Para el caso de las localidades rurales, una vez hecha la identificación se convoca a asambleas en la que se les presenta la relación de familias resultante en la localidad para que emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones.</i>	Se copia parte do formato da focalização rural para a inclusão de famílias urbanas.
POP	Peña Nieto	Acuerdo 2015 30/12/2015	<i>La información socioeconómica se recolecta a través de la encuesta de características socioeconómicas de los hogares (CUIS-ENCASEH), que es un cuestionario único y complementario, a nivel nacional para cada uno de los hogares dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registrarán los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus integrantes. Esta información debe ser proporcionada por un informante con residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes.</i>	Se cria o CUIS-ENCASEH como parte do processo de unificação dos instrumentos de focalização.
POP	Lopez Obrador	Acuerdo 2019 28/02/2019	<i>La incorporación [...] de un hogar en el Programa se definen con base en sus condiciones socioeconómicas y demográficas, a través de su ingreso mensual per cápita estimado, así como de la presencia de estudiantes de educación básica y/o educación inicial que puedan acceder a las becas ofrecidas.</i>	Não deixa claro se existem ou não mecanismos de comprovação de meios.

*Os referidos instrumentos chilenos não contam com descrição clara a respeito da metodologia de focalização. As informações sobre isso foram retiradas da literatura secundária.

Fonte: do autor

6.3 Instrumentos de focalização comunitária

Na terceira dimensão, não se aceita a hipótese de que a presença do projeto democrático-participativo em si (mesmo que na ausência do projeto neoliberal) leva à instrumentação de mecanismos de validação – enquanto condição suficiente. Mas também é inegável que a presença deste projeto tem efeito para a construção de *community-based instruments* de focalização – enquanto condição necessária. Isso nos leva a defender uma aceitação parcial da hipótese de que a presença da racionalidade democrático-participativa leva à instauração de mecanismos de focalização comunitária.

Essa decisão se dá sob a identificação de conjuntos potentes de evidências opostas, um conjunto favorável e um contrário à aceitação da hipótese. O conjunto favorável é que o caso mexicano sugere uma covariação positiva entre a presença do projeto democrático-participativo e a presença dos *community-based instruments* e uma covariação negativa entre a presença do projeto neoliberal e a ausência destes instrumentos. Além disso, no caso brasileiro existiu uma covariação positiva entre a presença do projeto democrático-participativo e a existência de traços da focalização comunitária.

O conjunto contrário de evidências é, contudo, igualmente importante: no caso chileno, há uma covariação nula entre o projeto democrático-participativo e os instrumentos de seleção comunitária (foram identificados traços democrático-participativos e não há nenhum *community-based instrument*).

Mesmo frente a este forte embate entre as evidências, sugerimos que o *outcome* do caso mexicano (o uso intenso dos *community-based instruments*) seria de tal forma improvável na ausência do projeto democrático-participativo (vista a força do neoliberalismo no país), que dificilmente a instrumentação do CCT mexicano seria explicável sem recorrer à influência desse projeto. Isso faz com que seja muito difícil não aceitar, ao menos parcialmente, a hipótese de que a presença do projeto democrático-participativo pode levar ao uso dos *community-based instruments*.

No caso brasileiro, o principal mecanismo de participação da comunidade no PBF são as Instâncias de Controle Social (ICS) (conselhos específicos do PBF ou conselhos pré-existentes de Assistência Social). No contexto da focalização, a participação dessas ICS foi o

que poderíamos considerar como de “média importância”, pois elas tiveram a função de auxiliar na focalização, sugerindo beneficiários e na fiscalização e manutenção do cadastro, evitando erros de inclusão e exclusão. Entretanto, as ICS não tiveram nenhum poder deliberativo de escolher pela inclusão ou exclusão dos beneficiários (*vide* a Instrução Normativa I abaixo).

Enquanto essa obrigação esteve atribuída ao Gestor do PBF no município (indicado pela administração municipal), as ICS tinham o direito de acessar a listagem de beneficiários e, como estaria mais próxima à comunidade, remeter à gestão municipal, à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) ou aos órgãos burocráticos de controle as demandas de alterações nas listas de beneficiários. A existência e função destes órgãos covariou positivamente com o projeto democrático-participativo dos governos Lula I e II, período em que as ICS foram estruturadas.

Durante o PAB no governo autoritário-conservador de Bolsonaro, as funções das ICS pareceram ter sido reduzidas, na medida em que as regulamentações indicaram funções de fiscalização da execução do programa, mas não identificamos instrumentos que especificassem (como no PBF) o papel das ICS na focalização e inclusão/exclusão de famílias da lista de beneficiários. Dessa forma, esse fator também covariou positivamente neste caso.

No caso chileno, entretanto, as expectativas foram frustradas. Mesmo tendo identificado certo grau do projeto democrático participativo nos governos Lagos e Bachelet I e II, não existiu nenhuma instituição de controle ou participação dos beneficiários no CHS ou no IEF.

O caso mexicano, o mais ilustrativo para a aceitação da hipótese, informa grande participação social na inclusão de beneficiários, pelo menos até 2007. No país, o *community-based instrument* foi relevante principalmente na primeira etapa de implementação do POP, durante o *Progresá*, e principalmente nas comunidades rurais. Neste primeiro momento, a etapa de validação da comunidade foi tão importante quanto as próprias etapas de focalização geográfica e do *proxy means test*. Após a construção da listagem de beneficiários, a incorporação das famílias ao programa acontecia mediante a aprovação de uma Assembleia Comunitária que, diferentemente das ICS no PBF, era composta em sua totalidade pelas beneficiárias. Dessa forma, essas assembleias tinham pleno poder para sugerir revisões, transformar a listagem de beneficiários ou requerer novas avaliações de meios.

Comparado ao PBF, o *Progresá* levou ao limite o princípio de que a comunidade detém mais conhecimento acerca de seus membros para fins de focalização e validação dos

registros. Dessa forma, a posição das *Asambleas* no *Progres*a foi de muito mais prestígio e centralidade na definição da lista de beneficiários do que a posição das ICS no PBF. Esse cenário começa a alterar-se com a passagem ao governo Fox e a ampliação do *Oportunidades* para além do meio rural. Com a percepção de maior dificuldade de implementação do modelo das assembleias nas zonas urbanas e os relatos dos erros de seleção (DE LA JARA, 2007), o modelo não foi adotado nas zonas urbanas, dando lugar a uma “reunião de incorporação”, executadas pelos Comitês de Promoção Comunitária (órgãos representativos). Nessas reuniões, eram apresentados às famílias os princípios operativos do programa.

Na prática, a focalização pela comunidade foi praticamente abandonada na implementação do programa no meio urbano a partir de 2002. Mesmo no meio rural, nossa análise dos instrumentos indicou que 2007 foi o último ano em que os *community-based instruments* foram utilizados para a seleção de beneficiários no *Oportunidades*. A partir deste ano os instrumentos regulatórios informam a continuação das assembleias, mas sem o papel de focalização/validação do registro de novos beneficiários.

O papel e centralidade dessa instrumentação covariou positivamente dentro do caso mexicano, coincidindo com o governo Zedillo, o mais democrático-participativo dos governos mexicanos. No mesmo sentido, a instrumentação das assembleias como método de focalização começou a reduzir-se com o governo Fox e foi praticamente extinta com o governo Calderón – nota-se que, de acordo com a tipologia do gráfico 6 no capítulo anterior, o grau de democracia-participativa também se reduziu na passagem destes governos enquanto o neoliberalismo aumentou.

Em resumo, dado que estes três governos tiveram alto grau de neoliberalismo (um terreno ideacional hostil ao instrumento de focalização pela comunidade), a existência da focalização pelas assembleias seria improvável não fosse a existência de pelo menos traços modelo democrático-participativo no México (como a premissa de descentralização, por exemplo, que foi altamente significativa no governo Zedillo). Mesmo com as evidências de ineficácia do modelo, seu surgimento durante o governo Zedillo e breve continuidade no governo Fox (governos com grau de democracia-participativa) é bastante informativo do poder que este projeto pode ter. Por isso, frente às outras covariações do caso brasileiro e chileno, aceitamos parcialmente a hipótese.

Tabela 24 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 3: validação do registro

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Instrução normativa I 20/05/2005	Art. 8º. Caberão à instância municipal de controle social do PBF, sem detrimento de outras atribuições, as seguintes atividades: I – No que se refere ao cadastramento único: a) Contribuir para a construção e manutenção de um cadastro qualificado, que reflita a realidade socioeconômica do município, e assegure a fidedignidade dos dados e a equidade no acesso aos benefícios das políticas públicas, voltadas para as pessoas com menor renda; b) Identificar os potenciais beneficiários do PBF, sobretudo as populações tradicionais e em situações específicas de vulnerabilidade e aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza, assim como solicitar ao Poder Público municipal seu cadastramento; e c) Conhecer os dados cadastrais dos beneficiários do Bolsa Família, periodicamente atualizados e sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso da informação;	Define as atribuições das ICS com respeito à focalização e cadastramento.
PBF-PAB	Lula I	Portaria 666 28/12/2005	Art. 16. Caberão ao Gestor Municipal do PBF, [...], as seguintes atribuições: I -analisar as demandas de bloqueio e de cancelamentode benefícios financeiros do PBF remetidas pelas instâncias de gestão, participação ou controle social, promovendo as ações de gestão de benefícios cabíveis [...]	Validações e atualizações cadastrais no PBF são de responsabilidade do gestor municipal, sob sugestão das instâncias de participação.
PBF-PAB	Lula II	Portaria 376 16/10/2008	Art. 5º No âmbito da gestão do governo local, o processo de cadastramento será executado [...] mediante as seguintes atividades, dentre outras: [...] XI – permitir o acesso das Instâncias de Controle Social (ICS) do CadÚnico e do PBF às informações cadastrais, [...]; e XII – encaminhar às ICS: a) o resultado das ações de atualização cadastral efetuadas pelo governo local, motivadas por inconsistência de informações constantes no cadastro da família; [...] e c) cópias dos pareceres previstos no art. 19, § 2º, quando se aplicar [pareceres sobre mudanças demográficas nas famílias]	Dá a atribuição de controle do cadastro e sugestão de mudanças às instituições participativas do PBF.

PBF-PAB	Bolsonaro	Lei 14.284 19/12/2021	-	Institui o PAB e não articula mecanismos comunitários de focalização.
PBF-PAB	Bolsonaro	Decreto 10.852 08/11/2021	Art. 47. Compete aos Conselhos de Assistência Social [...]: I - acompanhar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Auxílio Brasil; II - acompanhar a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil; III - acompanhar a oferta, em âmbito local, dos serviços necessários para o cumprimento das condicionalidades; e IV - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério da Cidadania. [...]	Disciplina o funcionamento das instâncias de controle social e não atribui função de controle dos cadastros de beneficiários
CHS-IEF	Lagos	Ley 19.949 05/06/2004	-	Institui o CHS e não articula mecanismos de controle ou participação social no programa
CHS-IEF	Piñera I	Decreto 30 29/09/2012	-	Institui o IEF e não articula mecanismos de controle ou participação social no programa
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>[...] para la incorporación de las familias beneficiarias del Programa en una localidad se realiza una asamblea, convocada con el apoyo de las autoridades municipales y en su presencia, para explicar los propósitos y características del Programa y obtener su apoyo para velar por sus objetivos. [...] La incorporación de las familias se realiza en asamblea comunitaria, mediante convocatoria a las titulares de las familias que fueron identificadas como beneficiarias del Programa. [...]. En la asamblea se explica a los participantes los objetivos y apoyos de Progresá, así como las responsabilidades que adquieren las familias beneficiarias</i>	A validação de registro de beneficiários passa pela assembleia local.

			<p>para recibir los apoyos. [...] Asimismo, se presenta a la comunidad el listado de familias beneficiarias identificadas para que, en caso de haber observaciones, se revisen los casos de acuerdo con los criterios establecidos para la identificación de familias beneficiarias, realizando inclusive una nueva visita a los hogares para obtener la información requerida para la revisión, cuando sea necesario.</p>	
POP	Fox	Acuerdo 2001 15/03/2001	<p>[...] Para el caso de las localidades rurales, una vez hecha la identificación se convoca a asambleas en la que se les presenta la relación de familias resultante en la localidad para que emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones. En las localidades rurales, la incorporación de las familias se realiza en asamblea comunitaria, mediante convocatoria a las titulares de las familias que fueron identificadas como beneficiarias del Programa. A esta asamblea pueden asistir otras integrantes de la comunidad. En las áreas urbanas se convoca únicamente a las beneficiarias para su incorporación. En estos procesos se explica a los participantes los objetivos y apoyos de Progreso, las responsabilidades que adquieren las familias beneficiarias para recibir los apoyos, además de precisar que Progreso opera con absoluta imparcialidad y transparencia. En las asambleas de las localidades rurales se presenta a la comunidad el listado de familias beneficiarias identificadas para que, de haber observaciones, se revisen los casos de acuerdo con los criterios establecidos en estas Reglas para la identificación de familias beneficiarias, realizando inclusive una nueva visita a los hogares para obtener la información requerida para la revisión, cuando sea necesario. Al final de cada asamblea, se levanta un Acta dando fe de su realización las autoridades municipales.</p>	<p>Não se copia o formato de assembleias para a inclusão de famílias urbanas. O mecanismo de assembleias não existe para a nova modalidade em famílias urbanas.</p>

POP	Calderón	Acuerdo 2007 28/02/2007	<i>Durante los eventos de incorporación se presentará el listado de familias beneficiarias con el objeto de validar que las familias identificadas cumplan con los criterios de elegibilidad del Programa.</i>	2007 é o último ano em que aparece a referência de que as assembleias comunitárias têm o papel de validação de elegibilidade.
POP	Calderón	Acuerdo 2008 29/12/2008	-	Para de mencionar o papel das assembleias comunitárias como parte dos eventos de incorporação

Fonte: do auto

6.4 Instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício

Nesta dimensão pode-se afirmar a hipótese de que a presença do projeto social-desenvolvimentista covaria positivamente com outros tipos de instrumentação do reajuste do benefício, para além da inflação. Hipotetizamos que enquanto o reajuste inflacionário seria o “padrão ouro” do CCT neoliberal, os governos social-desenvolvimentistas poderiam instrumentar os reajustes pela inflação ou por outros indexadores (ou mesmo sem indexador algum). Na prática, a covariação encontrada foi suficiente para aceitarmos a hipótese, pois foi majoritariamente isso que se identificou em todos os governos, à exceção do governo Bolsonaro, que discutiremos mais à frente.

No Brasil, o PBF não contou com nenhum mecanismo de reajuste automático dos benefícios, deixando sob certa discricionariedade governamental a decisão de dar ou não ganhos reais sobre o valor dos benefícios. Conforme a lei 10.836/04, os reajustes dos benefícios seguiram o mesmo parâmetro da linha de pobreza, ou seja, foram definidos por critérios técnico-burocráticos internos ao MDS e não por indexação externa ou sistemática (BRASIL, 2004). Isso permitiu que o PBF experimentasse reajustes reais no valor dos benefícios. Covariando positivamente, no caso do PT, todos os casos foram classificados como social-desenvolvimentistas.

No caso mexicano, ao contrário, todos os benefícios inaugurados sob governos neoliberais tiveram reajustes pelo *Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica*, o índice de inflação que atinge os mais pobres. Também covariando positivamente, em somente dois momentos os valores dos benefícios não foram sistematicamente reajustados: no governo Peña Nieto (entre os anos de 2012 e 2013 e entre os anos de 2014 e 2017) e em 2019 no governo Obrador. Estes dois governos são os menos neoliberais no caso mexicano, segundo nossa análise do capítulo 5.

No caso chileno, também, os benefícios foram reajustados pela inflação desde os primeiros anos. Neste caso, os reajustes foram instrumentados pelo *Índice de Precios al Consumidor*, o índice geral de inflação, que mede não somente a inflação dos estratos mais pobres, mas a variação geral da inflação chilena. Posteriormente ao governo Lagos com o

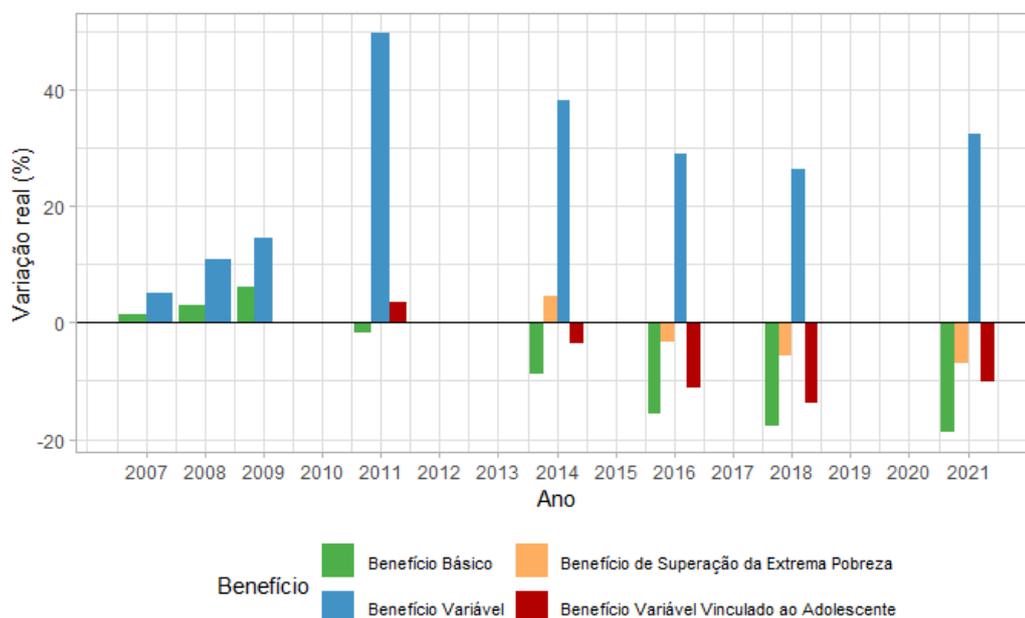
CHS, o IEF com Piñera I seguiu a mesma instrumentação. O fato de o governo Lagos ter indexado o reajuste dos benefícios sobre a inflação não impõe problemas à aceitação da hipótese, pois a expectativa inicial era de que os governos social-desenvolvimentistas instrumentassem o reajuste ou pela inflação (parâmetro padrão de reajuste de benefícios) ou por outros meios, como fizeram os governos do PT.

A hipótese se confirma principalmente porque em nenhum governo neoliberal houve quaisquer variações reais no valor dos benefícios. Ao contrário, nos casos social-desenvolvimentistas, houve reajuste pela inflação e discricionário, o que levou a uma oscilação real no valor dos benefícios. O gráfico abaixo mostra o reflexo da ausência de reajustes pela inflação: notável variação percentual real do valor dos benefícios do PBF – o que gerou perdas, mas também ganhos reais.

Com base no ano inicial em que foram lançados os benefícios Básico, Variável, Variável vinculado ao Adolescente e de Superação da Extrema Pobreza ⁹⁶ calculamos a porcentagem de variação entre os valores deflacionados dos benefícios a cada reajuste discricionário. Pode-se observar que há variação real em todos os benefícios e que em especial o Benefícios Variável (vinculado ao número de crianças e adolescentes) acumula grandes ganhos reais. É interessante perceber perdas reais em outros benefícios, o que pode ser objeto para investigações futuras.

Gráfico 9 – Reajustes (ganhos e perdas) reais dos benefícios do PBF ao longo da história, com base no ano de 2004

⁹⁶ Para o gráfico, os benefícios foram reajustados com base no ano de lançamento: Benefícios Básico e Variável com base em janeiro de 2004; Benefício Variável vinculado ao Adolescente, com base em janeiro de 2009 e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza com base em 2011. O índice utilizado foi o INPC-Brasil.



Fonte: do autor

Extremamente complicado, contudo, é explicar o fato de o governo Bolsonaro (e mesmo o governo Temer, que não consta neste estudo) seguir o caminho do governo Lula e continuar com o método do “reajuste discricionário”. Sobre isso, levantamos a hipótese de que o formato de reajuste discricionário do PBF fez com que os governos posteriores aos governos petistas (mesmo sendo neoliberais) não tivessem incentivos para estabelecer um mecanismo de ajuste inflacionário, pois assim perderiam poder de agência sobre a política pública e a capacidade de influenciá-la, abrindo mão de ganhos políticos. Tal ação seria irracional do ponto de vista estratégico e, como vimos na seção teórica, a cognição ideacional não é oposta à racionalidade estratégica, mas são co-constitutivas.

O uso eleitoral do PBF e PAB pelo governo Bolsonaro foi parte da discussão pública durante as eleições de 2022. De fato, o valor dos reajustes do PAB a partir de 2022 (após a série histórica apresentada) foram extremamente altos se comparados aos padrões de reajustes apresentados no gráfico anterior. Enquanto os valores do PAB em 2021 eram de R\$ 130,00 para o Benefício Primeira Infância, de R\$65,00 para o Benefício Composição Familiar e até R\$105,00 para o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, o PAB reformulado de 2022 passou a pagar R\$400,00 e mais proximamente à eleição, R\$600,00 a todas as famílias. Em termos percentuais, a variação foi de 361%, algo que suspeitamos ser sem precedentes na história dos CCTs na América Latina.

Certamente podemos acreditar a esse comportamento do governo Bolsonaro um fundo clientelístico e de perpetuação da coalizão do poder. Não nos parece simplesmente coincidência que este seja o governo com a maior pontuação do projeto autoritário-conservador e que este projeto seja caracterizado por práticas dessa natureza, ou seja, do uso explícito das políticas públicas para perpetuação no poder (*vide* seção 2.2.4)⁹⁷. Aqui, mais uma vez, os projetos políticos covariaram positivamente com a instrumentação dos CCTs.

No único caso mexicano não neoliberal, o caso Obrador, o presidente descontinuou com o reajuste inflacionário, o que reduziu intensamente o valor dos benefícios. Na tabela abaixo apresentamos um recorte comparativo entre os valores pagos a seis tipos de famílias no último ano do *Prospera* sob o governo Peña Nieto e no primeiro ano do programa sob o governo Obrador. Obrador terminou com todos os vários benefícios cumulativos e instituiu benefícios únicos escolares a todos os tipos de famílias (as *Becas para el Bienestar Benito Juárez*):

Tabela 25 – Resultado da mudança na instrumentação do reajuste dos benefícios no caso do *Prospera* entre 2018 e 2019

Governo	Ano	Cenários para valores dos benefícios (simulações em pesos mexicanos)					
		I	II	III	IV	V	VI
		Mãe + 1 Filho (8 anos)	Mãe + Pai + 1 Filho (8)	Mãe + Pai + 1 Filho (8) + 1 Filho (14)	Mãe + Pai + 2 Filhos (7,8) + 1 Filho (16)	Mãe + Pai + 1 Filho (<1) + 2 Filhos (7,8) + 1 Filho (16)	Mãe + Pai + 1 Filho (<1) + 3 Filhos (7,8,9) + 2 Filhos (16,17)
Peña Nieto	2018	\$ 829.00	\$ 829.00	\$ 1,481.00	\$ 2,180.00	\$ 2,300.00	\$ 2,945.00
López Obrador	2019	\$ 800.00	\$ 800.00	\$ 800.00	\$ 800.00	\$ 800.00	\$ 800.00

Fonte: do autor

Por fim, além da conclusão principal dessa hipótese, também apontamos para outra conclusão secundária, que decorre desta: de que a valorização real dos benefícios não está necessariamente relacionada aos governos social-desenvolvimentistas. Ainda que os governos

⁹⁷ Portamos a crítica de que os reajustes dos benefícios do PBF depois de 2022 constituem uma virada paradigmática no CCT brasileiro, em que sua identidade como *conditional cash transfer* foi colocada em xeque e que, deste ano em diante, dificilmente o PAB-PBF pode ser enquadrado na tipologia ortodoxa dos CCTs que apresentamos no capítulo 1.

social-desenvolvimentistas tendam a reajustar os benefícios em bases para além da inflação, isso não garante que sob estes governos os valores dos CCTs terão ganhos reais e que os beneficiários serão “privilegiados” em comparação com beneficiários sob CCTs de governos neoliberais. Essa conclusão pode ajudar a encarar a ideia de que CCTs de governos social-desenvolvimentistas são mais “generosos” que CCTs de governos neoliberais. Não são, necessariamente.

Na tabela abaixo se tem os principais instrumentos regulatórios que definiram os parâmetros dos reajustes de benefícios nos três casos nacionais.

Tabela 26 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 4: reajuste dos benefícios

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Lei 10.836 09/01/2004	Art. 2o/III - § 6o-Os valores dos benefícios [...] poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema [...]	Não estabelece instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício.
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 17/09/2004	Art. 12. [...] com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, [...] §1 Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, [...], de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família [...] contemplando a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou para o aumento do valor dos benefícios do Programa Bolsa Família	Traz a ideia de aumentos e reajustes, atribui responsabilidade também aos entes subnacionais, mas não fixa reajustes sistemáticos explícitos
PBF-PAB	Bolsonaro	Medida Provisória 1061 - 09/08/2021	§ 6º Os valores dos benefícios de que trata este artigo, os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza e as idades indicadas nos incisos I a III do caput do art. 3º deverão ser estabelecidos e reavaliados pelo Poder Executivo federal, periodicamente, em decorrência da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, nos termos do regulamento.	Não estabelece instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício
CHS-IEF	Lagos	Ley 19.949 05/06/2004	<i>Los valores establecidos en las letras a), b) y c) del inciso anterior se reajustarán el 1 de febrero de cada año en el 100% de la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor, determinado e informado, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año calendario anterior</i>	Estabelece instrumentos de ajuste sistemático do benefício: INPC chileno (serve tanto para o Bono de Protección quanto para o Bono de Egreso) sob a variação anual
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20595 17/05/2012	<i>Los valores referidos en el inciso anterior se reajustarán el 1 de febrero de cada año en el 100% de la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor, determinado e informado por el Instituto Nacional de Estadísticas, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año calendario anterior.</i>	Estabelece instrumentos de ajuste sistemático do benefício: INPC chileno sob a variação anual
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 26/02/1999	<i>Los apoyos monetarios se ajustarán cada seis meses, en enero y julio de cada año, tomando en consideración el incremento acumulado a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica</i>	Estabelece instrumentos sistemáticos de reajuste do benefício: pelo Índice Nacional de Precios de la

			<i>que publica quincenalmente el Banco de México en el Diario Oficial. Este incremento se aplica a los montos que fueron asignados al arranque del Programa[...]. La revisión de los montos considerados en los apoyos aplica para: apoyo alimentario, becas educativas, ayuda para la adquisición de útiles escolares y tope máximo por familia.</i>	Canasta Básica
POP	Calderón	<i>Acuerdo 2009 Modifican las Reglas de 2008 18/08/2009</i>	<i>El monto de los apoyos de adultos mayores y energéticos se actualiza con base en el mismo índice y con la misma periodicidad, considerando la inflación acumulada a partir de enero de 2006 para el primero y de enero de 2007 para el segundo. Cuando la tasa de variación de esta actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior.</i>	Establece instrumentos sistemáticos de reajuste do Apoyo a Adulto Mayor y Apoyos Energéticos
POP	Peña Nieto	<i>Acuerdo 2013 30/12/2013</i>	*	Para de reajustar automáticamente os valores dos beneficios
POP	Peña Nieto	<i>Acuerdo 2015 30/12/2015</i>	**	Valores de beneficios para 2015
POP	Peña Nieto	<i>Acuerdo 2015 30/12/2015</i>	<i>La familia podrá recibir hasta 3 apoyos por concepto del Apoyo Infantil, en el caso de las familias beneficiarias del Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad, este monto también estará sujeto al monto máximo mensual de becas.</i>	Coloca um dispositivo que faz rebaixar a quantidade total máxima de benefícios que uma família pode ter; máximo de Apoyos Infantil: 3
POP	Peña Nieto	<i>Acuerdo 2016 29/12/2016</i>	**	Valores de beneficios para 2016
POP	Peña Nieto	<i>Acuerdo 2017 29/12/2017</i>	**	Valores de beneficios para 2017
POP	Lopez Obrador	<i>Acuerdo 2019 28/02/2019</i>	<i>En cualquier caso, el monto de la beca para familias [...] de entre 0 y 15 años al 31 de diciembre de 2019 será de 800.00 pesos M.N. mensuales por familia [inclusive para bolsistas da Media Superior].</i>	Valores de beneficios de Becas Fundamental e Media Superior para 2019
POP	Lopez Obrador	<i>Acuerdo 2019 28/02/2019</i>	-	Não existe instrumento sistemático de reajuste dos benefícios

* Valores para 2013 são os mesmos de 2012.

** Valores de 2015, 2016 e 2017 são os mesmos de 2014.

Fonte: do autor

6.5 Instrumentos de *enforcement* de condicionalidades

Nesta dimensão, tampouco se pode refutar a hipótese de que a dinâmica dos projetos políticos explica a instrumentação do *enforcement* de condicionalidades. Analisamos empiricamente dois aspectos do *enforcement*: as punições, como suspensões do pagamento, e a variação (para mais ou para menos) na quantia transferida a depender do atendimento às condicionalidades. O argumento central é que quanto mais *hard* é a punição ou remuneração pelo atendimento às condicionalidades, mais o princípio do *quid pro quo* relacionado ao neoliberalismo está presente. Assim, para que a hipótese dos projetos políticos fosse aceita, os governos com maior índice de democracia-participativa *cum* menor índice de neoliberalismo deveriam ter instrumentado mecanismos mais leves de *enforcement*, sem punição imediata da inadimplência e sem flutuação de valores. Ao contrário, governos com alta presença do neoliberalismo deveriam instrumentar CCTs com punições e recompensas imediatas, que fizessem valer a condicionalidade.

Pela análise das evidências, se pode aceitar hipótese de que existe uma covariação favorável à tese dos projetos políticos, mas essa covariação indica que a presença ou ausência do projeto neoliberal influencia mais na instrumentação do *enforcement* de condicionalidades do que a presença ou ausência da democracia-participativa. De maneira geral, quanto menor o índice de neoliberalismo nos governos, mais flexível era o cumprimento de condicionalidades e mais as condicionalidades foram vistas como direitos. Contrariamente, quanto mais neoliberais os governos, mais rígidos os controles de condicionalidades ou mais evidentes os princípios de *quid pro quo*.

Os governos democrático-participativos e social-desenvolvimentistas tiveram mecanismos muito mais brandos de *enforcement* de condicionalidades do que todos os outros. Dentre os 15 governos, foram as administrações petistas e o governo Lagos que implementaram os mecanismos mais leves de *enforcement*. Ao mesmo tempo, os governos mexicanos de Zedillo, Fox e Calderón (neoliberais intensos) foram os que inauguraram os regimes mais *hard* de monitoramento. Ajudando a aceitar a hipótese, na sequência de cada programa, Peña Nieto e Obrador (os menos neoliberais do caso mexicano) aliviaram o *enforcement* no *Prospera* e Piñera I (mais neoliberal do caso chileno) aumentou o grau de

enforcement com o IEF. O caso Bolsonaro foi o único governo em que a covariação não foi coincidente (altamente neoliberal e autoritário-conservador, mas instrumentou no PAB os mesmos mecanismos do PBF).

Dentre todos, o PBF foi claramente o CCT mais *light penalties*, pois não contou com mecanismos de corte imediato da transferência, ao mesmo tempo em que se apoiou a um vasto suporte institucional às famílias inadimplentes. Em primeiro lugar, o programa não exigiu que existisse necessariamente provisão estatal de serviços de saúde e educação para a instalação do programa e transferência monetária (Decreto 5.209/2004). Isso flexibilizou o princípio da condicionalidade e indicou uma abordagem mais centrada no direito à renda do que no capital humano e responsabilização.

Em segundo lugar (e principalmente), não houve variação automática no pagamento (no mês imediatamente posterior) quando do não cumprimento das condicionalidades. A primeira penalização (suspensão do benefício) só aconteceu depois da segunda inadimplência, sendo que na primeira praticava-se somente uma advertência. Pela Portaria 321/2008, a aplicação sucessiva das penalidades se deu de forma que no primeiro mês de inadimplência, se emitia uma advertência, no segundo um bloqueio do benefício, seguido por suspensão por 2 meses e posterior cancelamento.

Também, o não cumprimento de condicionalidades foi claramente visto como fruto da vulnerabilidade estrutural decorrente da pobreza, haja vista a grande mobilização do sistema SUAS para o atendimento às famílias em condição de inadimplência. Com relação a isso, no governo Dilma I são lançados instrumentos que regulamentam a inserção das famílias inadimplentes ao serviço socioassistencial e regulamenta que a punição pelas inadimplências seriam amenizadas ou até extinguidas a partir do momento em que se detectasse o vínculo da família ao sistema de assistência social. Da mesma forma, somente após a frequência dessas famílias junto ao SUAS e a continuação das inadimplências é que os benefícios poderiam ser suspensos. No governo Dilma I também há bastante claro que a oscilação da renda como punição às inadimplências tende a agravar o quadro de dependência e vulnerabilidade (Instrução Operacional Conjunta 19/2013).

Enquanto o conjunto de governos analisados, em sua maioria, covariou como o esperado, na dimensão 5, o governo Bolsonaro é o único que não se explica a partir do instrumental analítico dos projetos políticos, pois em muitos aspectos o PBF-PAB seguiu a instrumentação herdada pelos governos petistas. Neste caso, este foi o único governo que covariou negativamente, pelo que entendemos que o governo Bolsonaro pode ter sido uma

exceção à tendência geral.

No caso mexicano, ao contrário, o POP contou com altos graus de *enforcement* desde o começo. De maneira oposta ao PBF, o POP só se instalou – pelo menos até 2015 – em localidades que dispunham de acesso aos serviços de saúde e educação, reiterando a importância das condicionalidades e do investimento em capital humano. Ademais, a variação dos pagamentos (punição à inadimplência) era imediata. Já no governo Zedillo (e permaneceu assim durante quase toda a história do POP), o pagamento era suspenso já no mês imediatamente posterior às inadimplências com saúde ou educação. Além disso, soma-se ao fato de que cada benefício esteve vinculado a uma determinada condicionalidade em específico, o que reforçou ainda mais o princípio do *quid pro quo* no México⁹⁸.

Como se era de esperar, não existiu no POP um mecanismo parecido com o do PBF, de apoio socioassistencial às famílias inadimplentes, haja vista a própria inexistência de tipo de serviço como o SUAS no sistema de proteção social mexicano. Neste ponto, o modelo de *Welfare State* explica de maneira significativa a diferença de *design* e instrumentação entre os programas.

Os mecanismos de punição imediata e exigência de oferta dos serviços públicos, juntamente a outros (como o fato de se ter transferências vinculadas a condicionalidades específicas) faz com que o POP covarie positivamente com o caráter mais neoliberal dos governos mexicanos, em especial com o governo Zedillo, Fox e Calderón, que instituíram e aperfeiçoaram este modelo. Por outro lado, este modelo não necessariamente covaria positivamente com a presença dos graus perceptíveis de democracia participativa, presentes no governo Zedillo e Fox; o que nos faz duvidar, da força explicativa da democracia participativa neste caso.

Por fim, no caso mexicano, foi no governo Peña Nieto, o menos neoliberal do país até então, que se anexou o *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL-México) (ver sobre o PAL-México na seção sobre o *Welfare State* mexicano) ao *Prospera*, adicionando um importante elemento de não condicionalidade ao programa. Essa decisão fez aliviar o *enforcement* das condicionalidades em muitos dos casos, tendo em vista que agora o *Prospera* poderia ser levado às zonas sem oferta de serviços públicos e que passariam a existir benefícios desvinculados ao controle de condicionalidades. Comparativamente ao que se tinha até então, julgamos que este foi um passo importante na flexibilização do controle de condicionalidades

⁹⁸ Nos demais países, um determinado conjunto de condicionalidades esteve relacionado a um determinado conjunto de transferências, de maneira que não ficava claro aos beneficiários a vinculação de cada pagamento a cada contrapartida. Este vínculo era muito explícito no caso do POP.

no caso mexicano, ocorrido justamente com o governo de menor característica neoliberal até então.

O *enforcement* de condicionalidades tornou-se ainda mais leve com o governo Obrador. Com a reforma do *Prospera* em 2019, as razões para a suspensão e perda dos benefícios seriam três repetências dos alunos na escola, a não matrícula, não retirada do benefício ou em caso de dolo. A partir de 2019 não foram encontradas em nossa análise dos *Acuerdos* evidências a respeito da frequência mínima escolar, aspecto frequentemente endossado por governos anteriores ao de Obrador. Ainda mais, depois de Peña Nieto o governo Obrador foi ainda menos neoliberal pela análise realizada no capítulo 5.

No caso chileno, como visto no capítulo 4, o CHS partiu de uma perspectiva de atenção personalizada a cada família e da implementação de um plano de ação psicossocial e de condicionalidades específicas atreladas à necessidade de cada unidade familiar. Dessa forma, o governo Lagos não partiu de uma regulamentação geral de controle de condicionalidades, pois as condicionalidades eram personalizadas a cada família e atreladas ao apoio psicossocial. O apoio psicossocial (feito para ajudar no cumprimento das condicionalidades) foi visto como parte do pacote de bens ofertados pelo CCT, ressaltando que as condicionalidades, assim como no PBF, estariam mais vinculadas à premissa de direitos do que de obrigações e punições, como no caso mexicano.

No CHS também não existiram flutuações de valores para incentivar o comportamento ou punir as inadimplências. Isso mudou com o IEF e o governo Piñera II. A partir de 2011 e 2012, foram instrumentados seguidamente múltiplos *bonos* ou benefícios adicionais relativos ao cumprimento de condicionalidades. Ainda antes do IEF, o governo Piñera I criou o *Bono al Ingreso Ético Familiar*, que recompensava as famílias pelo cumprimento de condicionalidades do programa. No IEF foram criados o *Bono de Graduación de Enseñanza Media*, o *Bono por Formalización* e o *Bono por Esfuerzo*. Estes benefícios não pagavam as famílias pelo estágio de vínculo com o programa – como o CHS – mas por condicionalidades que se cumpria (como o capítulo 4 traz o agrupamento destes benefícios como o “pilar das conquistas”). Dentre estes, o *Bono por Esfuerzo* é especialmente elucidativo, pois ele se refere a uma premiação às famílias que conseguissem superar da extrema pobreza, trazendo o debate da pobreza aos primórdios do pensamento neoliberal e ao princípio da responsabilização, como trouxemos com Hayek no capítulo 2.

Dessa maneira, o grupo composto por Lula I, Lula II, Lagos, Obrador e Dilma I inauguraram novos instrumentos de *enforcement* de condicionalidades que inserem seus

CCTs como *light penalties programs*. Isso covariou positivamente com a ausência do neoliberalismo e com a presença da democracia-participativa. Neste grupo Dilma I e Obrador se distoam por terem tido baixo grau (ou nenhum grau) de democracia-participativa. O exato oposto aconteceu nos governos neoliberais de Zedillo, Fox, Calderón, fortalecendo a hipótese da importância do neoliberalismo, mas enfraquecendo ainda mais a hipótese da importância da democracia participativa na explicação da hipótese.

Piñera I e Peña Nieto podem ser vistos como o “meio do caminho” da trajetória de *enforcement* em seus países, tendo Piñera I herdado um programa mais leve de *enforcement*, estabeleceu mecanismos de incentivo; e tendo Peña Nieto herdado um programa mais rígido, afrouxou os mecanismos de punição. Covariando positivamente, estes governos foram classificados como neoliberais moderados, um meio termo entre os dois grupos anteriores.

Tabela 27 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 5: *enforcement* de condicionalidades

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 - 17/09/2004	§5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço [...]	Reconhece a imputabilidade de casos em que a oferta de serviços é ausente
PBF-PAB	Lula II	Portaria 321 - 29/09/2008	Art. 4º As famílias beneficiárias do PBF [...] que descumprirem as condicionalidades, ficam sujeitas aos seguintes efeitos, aplicados de forma sucessiva: I – advertência, no primeiro registro de descumprimento; II – bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento; III – suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro de descumprimento; IV – suspensão do benefício por dois meses, no quarto registro de descumprimento; e V – cancelamento do benefício, no quinto registro de descumprimento.	Mantém a estrutura de <i>enforcement</i> já estabelecido em Lula I na Portaria 551 de 09/11/2005: os efeitos da inadimplência no pagamento não acontecem imediatamente. Há advertência no primeiro registro.
PBF-PAB	Dilma I	Portaria 251 - 12/12/2012	§1º Os efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades poderão ser interrompidos [...] mediante registro [...] :I – de que a família em situação de descumprimento está em acompanhamento socioassistencial; e II – de que a manutenção da transferência de renda à família foi avaliada como necessária para superação de sua situação de vulnerabilidade.	Regulamenta que os efeitos do descumprimento de condicionalidades poderão cessar quando a família está inserida na atenção do SUAS ou quando o benefício é necessário para a superação da condição de vulnerabilidade.
PBF-PAB	Dilma I	Instrução Operacional Conjunta 19 - 07/02/2013	Neste sentido, assume que o descumprimento de condicionalidades no PBF pode revelar situações de alto grau de vulnerabilidade das famílias e, portanto, orienta que as famílias em descumprimento de condicionalidades sejam especialmente priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços socioassistenciais ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) [...] a garantia de renda mensal articulada com a inclusão de famílias em atividade de acompanhamento familiar no âmbito do SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das vulnerabilidades sociais que dificultam que a família cumpra as condicionalidades previstas no programa.	Assume que os inadimplentes PBF são prioritários no serviço socioassistencial dos CRAS e CREAS e a importância da não flutuação imediata dos benefícios aos inadimplentes.
PBF-PAB	Bolsonaro	Decreto 11.013 e	*	Instrumentos regulatórios sob

		Portaria 766 - 29/03/2022		Bolsonaro dão prosseguimento à estrutura da <i>enforcement</i> anterior.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 - 26/02/1999	<i>[...] a las autoridades educativas y de salud estatales, con antelación al inicio de los trabajos de campo para la identificación de las familias beneficiarias, el listado preliminar de localidades que, con base en sus condiciones de marginalidad y en la verificación de que se cuente con la cobertura de los servicios de educación y salud, son susceptibles de ser incorporadas al Programa [...] Acuerdo 2001: El acceso a los servicios es una condición necesaria en el proceso de selección de las localidades, sin el cual no es posible que entre en operación el Programa.</i>	Estabelece o <i>Progresá</i> somente em localidades que tem um sistema educacional e de saúde compatível, para que se exija a condicionalidade. Este padrão foi seguido pelo Oportunidades.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 - 26/02/1999	<i>[...] La beca educativa mensual de Progresá se suspenderá cuando un alumno beneficiario registre más del 15 por ciento de inasistencias no justificadas, con respecto al total de días hábiles dentro del calendario escolar del mes correspondiente. La suspensión corresponderá al mes del cual se registran las inasistencias. El apoyo educativo de beca y en su caso, para reposición de útiles escolares, se suspenderá por todo el periodo restante del ciclo escolar a partir de que el alumno acumule más del 15 por ciento de días de inasistencia; El apoyo alimentario mensual se suspenderá cuando los integrantes de la familia beneficiaria no cumplan con el total de las visitas periódicas de cuidados a la salud programadas en su Cartilla Familiar en el mes correspondiente, [...] La suspensión corresponderá al mes del cual se registran las inasistencias. [...]</i>	O <i>enforcement</i> dá-se por benefício em separado, e por filho em separado e eegulamenta que o benefício é suspenso no mês imediatamente posterior à inadimplência. Com algumas variações menores, este foi o padrão mais característico do POP na história. Foi adotado para outros benefícios inaugurados: <i>Energético, Alimentario Vivir Mejor y Infantil Vivir Mejor.</i>
POP	Peña Nieto	Acuerdo 2015 - 30/12/2015	<i>La Coordinación Nacional podrá transitar a las familias del Esquema de Apoyos con Corresponsabilidad al Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad cuando éstas se cambien a una localidad donde no haya cobertura de los servicios de salud y, en casos de excepción, cuando se determine necesario.</i>	Funde o <i>Apoyo Alimentario</i> com o <i>Prospera</i> , se cria no <i>Prospera</i> um elemento de transferência UCT e leva o <i>Prospera</i> para as comunidades que não tem apoio do sistema de saúde e educação.

POP	Lopez Obrador	Acuerdo 2019 - 28/02/2019	**	Regulamenta os <i>enforcements</i> das becas: não há regulamentação para a frequência escolar.
CHS-IEF	Lagos	Decreto 236 - 15/03/2005	<i>Artículo 48°: El Bono de Protección sólo se dejará de percibir, [...], por alguna de las siguientes causas: a) Incumplimiento reiterado por parte del beneficiario del Compromiso de Participación [...] b) Por renuncia voluntaria del beneficiario [...] c) Por el no cobro del beneficio durante un período de seis meses continuados, sin causa justificada.</i>	Regulamenta o <i>enforcement</i> de condicionalidades: não existe evolução progressiva das penalidades, portanto não existem suspensões temporárias.
CHS-IEF	Lagos	Ley 19.949 - 05/06/2004	<i>Artículo 4°.- El apoyo psicosocial [...] consiste en un acompañamiento personalizado a los beneficiarios incorporados a "Chile Solidario", [...], con el objeto de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida, [...], y en una estrategia de intervención destinada a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes sociales y el acceso a los beneficios que están a su disposición.</i>	CHS é o único programa que conta com um plano de apoio psicossocial personalizado e está mais relacionado com o apoio ao cumprimento de condicionalidades e afirmação de direitos do que uma indução à saída.
CHS-IEF	Piñera I	Decreto 29 - 26/03/2011	<i>Artículo 5°.- La Bonificación [al Ingreso Ético Familiar] contendrá los siguientes elementos: a) Un componente base mensual, y b) Incrementos por el cumplimiento de condicionantes, cuando corresponda. Artículo 8°.- Los incrementos a la Bonificación por el cumplimiento de las condicionantes serán los siguientes: a) Incremento por Asignación de Escolaridad; b) Incremento por Control del Niño Sano; y c) Incremento por Inserción Laboral de la Mujer.</i>	Se cria o benefício "Bono al Ingreso Ético Familiar" dentro do CHS. Dentro desta bonificação há a modalidade de recompensa para condicionalidades cumpridas.
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20595 - 17/05/2012	<i>Los usuarios del Subsistema que no estuvieren en situación de cumplir las condicionantes referidas en el inciso primero, por no existir la oferta necesaria, se entenderán eximidos de su cumplimiento mientras subsista tal circunstancia.</i>	As condicionalidades só são exigidas quando há a oferta pública do serviço
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20595 - 17/05/2012	<i>Artículo 19.- Bonos por Logros del Subsistema. Las personas y/o familias usuarias del Subsistema [...] tendrán derecho, [...], al Bono por Formalización, siempre que durante su participación en el referido Programa registren cotizaciones continuas, declaradas y pagadas, por el período mínimo que determine el reglamento, el que</i>	Cria bonificações em caso de êxito no cumprimento de condicionalidades.

			<p><i>no podrá ser inferior a tres meses ni podrá exceder de doce meses. [...] Los usuarios del Subsistema [...], que sean mayores de 24 años de edad, tendrán derecho, [...], a un bono por obtener su licencia de enseñanza media o equivalente, [...], durante el período en que la persona o familia sea usuaria del Subsistema. Artículo 20.- Del Bono por Esfuerzo. Se establece un Bono por Esfuerzo, [...], para quienes pertenezcan al 30% socioeconómicamente más vulnerable de la población, que logren desempeños destacados o de superación en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro y adherencia mensual a programas intensivos o residenciales de rehabilitación de drogas, que cumplan los requisitos respectivos.</i></p>	
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

* A instrumentação de *enforcement* do PAB é similar à do PBF.

** Não há instrumentos regulatórios de controle relacionados à frequência escolar.

Fonte: do autor

6.6 Instrumentos de controle social

A presente dimensão instrumenta principalmente o papel das instâncias de participação social de influírem no desenho ou na tomada de decisão do *policy making*. Caso a hipótese dos projetos políticos fosse confirmada, os governos com maior presença do projeto democrático-participativo e menor presença do projeto neoliberal deveriam instrumentar instâncias de participação com capacidade decisória sobre o desenho do programa, principalmente junto às agências centrais de gestão dos CCTs. Nos casos em que o neoliberalismo fosse prevalescente, essas arenas de participação social teriam somente capacidade consultiva, ou seja, sem poder de decisão sobre o CCT. Articulamos também a hipótese relativa ao autoritarismo-conservador, de que, sob governos autoritário-conservadores, a composição dos espaços participativos (nomeação de integrantes e organizações da sociedade civil) seria dominada pelos governos.

De maneira geral, as hipóteses alternativas dos projetos políticos são refutadas em quaisquer dos seus aspectos, ou seja, o projeto político do governo (se mais democrático participativo e não neoliberal ou autoritário conservador) não consegue superar a premissa geral neoliberal que paira sob os CCTs. Essa premissa geral é, notadamente, o insulamento e centralização decisória nas agências técnicas de cada programa. A principal causa dessa conclusão é que não se encontrou casos dentre todos os CCTs em que a instância de participação social tivesse qualquer papel deliberativo, mesmo nas diferentes tipologias ideacionais dos 15 governos consultados.

Os três CCTs tiveram histórias bastante distintas de participação social, mas em nenhuma delas uma covariação razoável para a aceitação das hipóteses alternativas foi alcançado. Enquanto o caso chileno sequer contou com instituições de participação social, no Brasil as ICS tiveram a função basicamente de controle e monitoramento. No PBF-PAB, mesmo tendo o Decreto 5.209/04 permitido com que as organizações da sociedade civil pudessem ser convidadas para reuniões do Conselho Gestor, a elas não foi garantida nenhuma regularidade institucional ou poder formal de influir nas decisões que guiarão os rumos do PBF.

Às instituições participativas do PBF, fomentadas em conselhos autônomos ou como

os próprios conselhos estaduais e municipais de Assistência Social, ficou reservado durante o PBF e PAB as funções de controle e suporte institucional às burocracias profissionais do SUAS e das prefeituras, que implementavam o programa. Sua função era de auxiliar na implementação do programa, no acompanhamento e oferta dos serviços, na fiscalização das contas, articulação para o cumprimento de condicionalidades e no fomento à relação entre beneficiários x programa. Apesar disso, as principais funções deliberativas e de desenho do PBF e do PAB estiveram restritas ao MDS e, posteriormente ao Ministério da Cidadania.

Cabe ressaltar que mecanismos de indução de comportamento e de descentralização ajudaram a fortalecer estes órgãos, principalmente os Índices de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e Estadual (IGD-E). O IGD-M e o IGD-E foram basicamente métricas de descentralização de recursos que mediram a qualidade da prestação local de serviços (relacionados às condicionalidades) e que atrelava o repasse de recursos federais ao escore obtido por cada município. Um dos indicadores para a obtenção do escore dos IGDs foi a proporção da aprovação dos gastos locais relativos ao PBF pelos conselhos locais de gestão do programa.

Pelo Decreto 7.332/10, pelo menos 3% dos recursos transferidos como apoio à execução descentralizada dos serviços do PBF deveriam ser “destinados a atividades de apoio técnico e operacional ao respectivo colegiado [as ICS locais]” (BRASIL, 2010). Isso nos mostra como os IGDs fortaleceram a participação local através repasses fiscais institucionalizados. Mas o fortalecimento destes órgãos não significou aumento do poder deliberativo das ICS e nem maior participação dos beneficiários no *policy making*, de maneira que as ICS permaneceram com um status consultivo e de controle. Sem poder deliberativo dessas instâncias nos governos petistas e com a inexistência delas CHS dos governos Lagos e Bachelet, não se pode aceitar a hipótese dos projetos políticos na dimensão 6.

No caso mexicano, tampouco as *Asambleas Comunitarias* (implementadas no *Progresas* e depois de 2002 no *Oportunidades* nas zonas rurais) e os *Comités de Promoción Comunitaria* (a partir de 2002) tiveram papel deliberativo. Comparativamente às instâncias participativas no PBF, estes tiveram um papel muito maior no que se refere ao contato com os beneficiários e à implementação da política. Para além do processo de incorporação explorado na seção 6.3, as *Promotoras* e, posteriormente, as *Vocales* tiveram o papel de engajar a comunidade nas condicionalidades, acompanhar o processo de validação dos compromissos, orientar as famílias e, principalmente, representar o programa junto aos beneficiários (DE LA JARA, 2007). Em 2019, o governo Obrador terminou com todas as instâncias de participação

social, restando somente os canais burocráticos de atendimento aos beneficiários, o *Sistema de Atención a la Población* (ou *Sistema de Atención Ciudadana*)/*Contraloría Social*⁹⁹.

Enquanto o gestor local do PBF era nomeado burocraticamente (pelas prefeituras) e a composição dos conselhos locais no Brasil foram paritárias entre governo e sociedade civil, no México, os instrumentos regulatórios indicaram que as *Promotoras* e *Vocales* seriam eleitas dentre as beneficiárias e que os órgãos de participação seriam 100% compostos pelos beneficiários. Em nossa posição, o que explica essa diferença entre os dois casos (o fato de os mecanismos de participação serem mais intensos no POP que no PBF) é a estrutura burocrática da proteção social – tal como explorado no capítulo 4. Pelo fato de o sistema de apoio às condicionalidades no Brasil estar desde cedo alinhado às capacidades estatais do SUAS e aos assistentes sociais profissionais, não houve função de implementação delegada às famílias beneficiárias.

Ao contrário, como esse arcabouço institucional de provisão era inexistente no caso mexicano, apoiou-se a implementação sobre a agência dos próprios beneficiários. Ainda assim, este desenho não garantiu capacidade deliberativa a nenhum dos órgãos de participação comunitária no caso mexicano. De la Jara (2007) nos mostra como mesmo estes mecanismos não geraram necessariamente um empoderamento local dos beneficiários, uma vez que os comitês não tinham autonomia e, portanto, eram débeis na proteção de direitos. Segundo o autor, as *vocales* mais passaram a representar o programa frente aos beneficiários do que os beneficiários frente ao programa.

Por todas essas fragilidades e incompletudes da proposta democratizadora dos CCTs, mesmo em governos democrático-participativos, pode-se dizer que na dimensão do controle social, o paradigma neoliberal compõe o cerne da instrumentação. Mesmo entre os governos com pontuação significativamente alta do projeto autoritário-conservador (Bolsonaro e Obrador), não houve variação suficiente para afirmarmos que este projeto político leva ao controle do governo sobre sua composição – haja vista a covariação positiva no caso Obrador, mas negativa no caso Bolsonaro. Assim, independentemente do projeto político dos governos que implementaram as IPs, em nenhum caso estes espaços tiveram papel deliberativo, restando somente o papel consultivo, de controle ou, no máximo, de auxiliar na implementação.

⁹⁹ Trata-se de um sistema burocrático de apresentação de queijas, solicitações e denúncias pelos beneficiários em situações de abuso de poder pelos agentes estatais locais e outras demandas. Como aponta De la Jara (2007), ainda que este sistema tenha sido útil do ponto de vista funcional, foi débil no sentido do empoderamento cidadão e de promoção da participação.

Tabela 28 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 6: controle social

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 17/09/2004	Art. 2º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas, a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.	Atribui principais funções deliberativas ao MDS (SENARC), sem compartilhamento
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 17/09/2004	Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade.	Regulamenta a instância local de participação, instituída pelos municípios. Estrutura paridade entre governo e sociedade nas instâncias municipais. O conselho pode ser exercido por uma instância anteriormente existente, como os CMAS. O mesmo padrão se encontra para a instância estadual de participação.
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 17/09/2004	Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família: I- acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família [...]; II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades; IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional; V- elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; [...]	Atribui funções aos conselhos de controle social. Não expressa capacidade de deliberação na gestão local do PBF, somente capacidade consultiva e de controle.
PBF-PAB	Lula I	Portaria 246 20/05/2005	Cláusula II - O, Município [...] atesta o cumprimento das seguintes ações: I - constituição formal [...] de Conselho ou Comitê de Controle Social do Programa Bolsa Família, [...], respeitada a intersetorialidade	Determina paridade entre governo e sociedade na composição das IPs e que o

			e a paridade entre governo e sociedade, nos termos do art. 29 do Decreto nº 5.209, de 2004; II - designação do gestor local do Programa Bolsa Família, o qual deverá responder: a) pela interlocução com a instância local de controle social do Programa	gestor local do PBF é indicado pela administração municipal, não pelo Conselho do PBF.
PBF-PAB	Bolsonaro	Decreto 11.013 29/03/2022	Art. 47. Compete aos Conselhos de Assistência Social estaduais, distrital e municipais [...]: I - acompanhar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Auxílio Brasil; II - acompanhar a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil; III - acompanhar a oferta, em âmbito local, dos serviços necessários para o cumprimento das condicionalidades [...].	Regulamenta a atribuição dos conselhos locais: acompanhamento e fiscalização da execução. Não tem papel executor da implementação do PAB.
POP	Zedillo	<i>Decreto 1997 08/08/1997</i>	<i>El Consejo estará integrado por los Secretarios de Desarrollo Social quien lo presidirá; de Hacienda y Crédito Público; de Educación Pública, y de Salud. El Coordinador Nacional fungirá como Secretario Técnico. Los miembros propietarios del Consejo nombrarán a sus respectivos suplentes, quienes no podrán tener jerarquía inferior a la de subsecretario o su equivalente.</i>	Regulamenta o Conselho Gestor do <i>Progres</i> a e não articula participação social no conselho. O mesmo padrão segue para o <i>Oportunidades</i> e <i>Prospera</i> .
POP	Zedillo	<i>Acuerdo 1999 26/02/1999</i>	<i>Para apoyar las acciones de la Contraloría Social, [...], se desarrollará un modelo para la recepción y resolución oportuna y eficiente de las sugerencias, peticiones, dudas, quejas y denuncias que presentan las familias beneficiarias o no del Programa. [...] Se contará con tres instancias para presentar sugerencias, peticiones, dudas, quejas y denuncias: reuniones periódicas con promotoras comunitarias; encuentros con las familias beneficiarias; e instalación de buzones ubicados en las presidencias municipales [...].</i> <i>Progres</i> a promueve la participación social, apoyándose en la organización de asambleas comunitarias para la incorporación de familias beneficiarias. Además, las mismas comunidades eligen de entre las beneficiarias a una promotora voluntaria, [...] para asegurar la adecuada operación de <i>Progres</i> a, para ayudar a dar seguimiento a las acciones, además de constituirse en un vínculo de apoyo para las mismas familias beneficiarias del Programa.	Regulamenta dois esquemas de participação social: a Controladoria Social e as Assembleias.

POP	Fox	Acuerdo 2002 15/03/2002	<i>4.1.4.1. Comités de Promoción Comunitaria: Durante las asambleas comunitarias y reuniones de orientación, las titulares beneficiarias eligen de entre ellas mismas a por lo menos 2 vocales, una para educación y otra para salud, [...], para integrar un Comité de Promoción Comunitaria. Los Comités contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las titulares beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de la Coordinación Nacional de Oportunidades, así como para canalizar solicitudes y sugerencias de las familias.[...]. Cuando se requiera, podrán elegirse otras vocales que apoyen el desarrollo de actividades y proyectos de ahorro, educación para la vida, proyectos productivos y de abasto, y mejoramiento de vivienda.</i>	Cria-se os <i>Comités de Promoción Comunitaria</i> nas com a função de instruir quanto às condicionalidades, participar da incorporação das famílias e estar presentes quando da entrega do benefício. Composto por duas vocais beneficiárias (saúde e educação; em 2003 seria adicionada a <i>vocal de Control y Vigilancia</i> e em 2006 a <i>vocal de Nutrición</i> . Os comitês não tem caráter deliberativo, somente operacional.
POP	Lopez Obrador	Acuerdo 2019 28/02/2019	-	Termina com as Assembleias e com os Comitês de Promoção, restando somente os canais de comunicação (<i>Sistema de Atención a la Población</i>) e a <i>Contraloría Social</i> .
CHS-IEF	Lagos	Decreto 235 14/03/2005	-	Não há quaisquer disposições acerca de mecanismos de controle democrático participativo no CHS - nem na Lei 19.949 (lei de criação) e nem no decreto que a regulamenta.
CHS-IEF	Piñera I	Decreto 30 29/09/2012	<i>Artículo Octavo.- Lo dispuesto en el artículo 16 del presente Reglamento, en relación al Consejo de la Sociedad Civil, comenzará a regir el 1º de enero de 2013. Dicho Consejo podrá ser oído en relación a las condicionantes establecidas en el presente Reglamento, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo Séptimo Transitorio de la ley.</i>	Única citação à participação social no caso chileno: o Conselho da Sociedade Civil, órgão permanente de Estado, de caráter consultivo e transversal, não vinculado ao CCT.

Fonte: do autor

6.7 Instrumentos de articulação com outros *cash transfers*

A hipótese dos projetos políticos nessa dimensão partiu da visão em que, no caso de governos com projetos neoliberais, os instrumentos de articulação com UCTs seriam limitados, ao passo que, proporcionalmente, governos social-desenvolvimentistas deveriam fazer um uso muito mais extensivo deste instrumento. Neste âmbito, se devem apontar dois ângulos pelos quais a covariação deve ser medida: primeiramente pelo número de UCTs inaugurados *vis a vis* a característica ideacional dos governos. Em segundo lugar, a covariação do poder de compra destes benefícios com os projetos políticos, haja vista que ainda que se refute o primeiro aspecto, um número menor de UCTs poderia ainda assim fazer maior volume monetário do que muitos UCTs de baixo valor.

Avaliamos essas duas variantes e a partir de ambas se conclui que também aqui o projeto político do governo não influi decisivamente na instrumentação, de maneira que os governos social-desenvolvimentistas não articularam mais UCTs que governos neoliberais e nem seus UCTs foram mais “generosos”. Ao contrário, entre governos neoliberais e social-desenvolvimentistas, poderíamos encontrar um padrão bastante “equilibrado” de instrumentação dos UCTs, pois os dois campos implementaram valores praticamente equivalentes de benefícios: dentre os governos que instrumentaram UCTs, o grupo social-desenvolvimentista – petistas e Bachelet (Lagos e Obrador não instrumentaram UCTs) – deu praticamente a mesma importância aos UCTs que foram dadas pelos governos neoliberais do PRI, PAN e Piñera.

No caso brasileiro, foi identificado somente um grande UCT vinculado ao PBF, que foi o Benefício para Superação da Extrema Pobreza, lançado em primeira fase no governo Dilma I, em 2011, e que atingiu todas as famílias beneficiárias em 2013. Outros benefícios para além da espinha dorsal do PBF (o Benefício Básico, Benefício Variável e Benefício Variável Vinculado ao Adolescente) também foram lançados, como o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (o Bolsa Verde) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. No entanto, estes programas não compuseram exatamente um rol incondicionado de benefícios vinculados ao PBF, visto que seus projetos exigiram algum tipo de contrapartida dos beneficiários (e.g. conservação ambiental de determinada área).

Dessa forma, o caso mais notável de UCT vinculado ao CCT petista continuou a ser o Benefício de Superação da Extrema Pobreza¹⁰⁰, que transferiu indistintamente, sem acréscimo de condicionalidades, um benefício mínimo a todas as famílias cadastradas como extremamente pobres. Este benefício continuou a ser concedido sob o PAB do governo Bolsonaro. No PAB, segundo o mesmo critério, outro UCT fez parte da cesta de benefícios, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, concedido às famílias beneficiárias que tenham em sua composição agricultores familiares.

No México, ao contrário, notou-se uma profusão de novos benefícios, sem necessariamente o acréscimo de novas condicionalidades. Inaugurados durante os governos neoliberais, muitos serviram como estratégias anticíclicas que enfrentassem oscilações no preço dos alimentos, dos combustíveis e, principalmente, os reflexos da crise financeira de 2008. No caso mexicano, catalogamos pelo menos quatro benefícios: o *Apoyo Energético* (lançado no governo Calderón e que durou até 2011), o *Apoyo Alimentario para Vivir Mejor* e o *Apoyo Infantil Vivir Mejor* (também lançados no governo Calderón (2009) e que estiveram ativos até 2018), e o *Apoyo Alimentario Sin Hambre*, uma quantia adicional vinculada à estratégia do PAL-México, igualmente incondicional. Contribuindo ainda mais para a refutação da hipótese, enquanto sucessivos governos neoliberais implementaram essas estratégias sem adicionar responsabilidades para além das já vigentes, o governo Obrador extinguiu todas essas modalidades, restringindo o *Prospera* em 2019 às *Becas para el Bienestar Benito Juárez*.

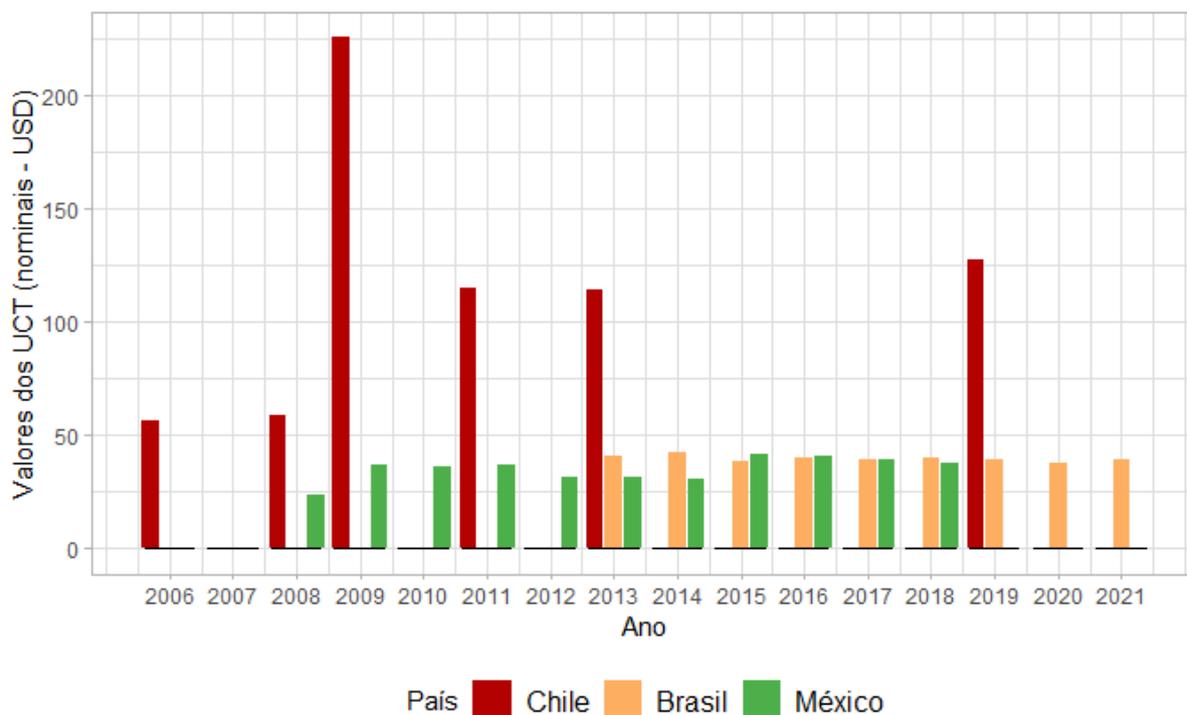
No Chile, não houve a institucionalização de benefícios UCTs como nos outros casos nacionais (enquanto benefícios estáveis). Neste caso, foram promulgados benefícios extraordinários (*bonos extraordinarios*), de caráter discricionário e não sistemático, a todos os beneficiários de programas sociais, incluindo o CHS e IEF. Nos documentos consultados, foram identificados três momentos em que estes *bonos* foram instrumentados: no governo Bachelet I (quatro *bonos*), no governo Piñera I (dois *bonos*) e no governo Piñera II (um *bono*).

Com relação ao número de benefícios sancionados, como se vê, não há covariação suficiente entre os projetos políticos e as instrumentações para aceitar a hipótese alternativa neste aspecto da dimensão 7. Também no segundo aspecto, do valor monetário dos instrumentos promulgados, não existem evidências claras que mostram que os UCTs dos

¹⁰⁰ Essa categorização do Benefício de Superação da Extrema Pobreza como UCT pode variar de autor para autor, a depender do critério adotado. Aqui, o critério foi que não houve o aumento de condicionalidades com o aumento deste benefício, e por isso pode ser encarado como um UCT (ainda que saibamos que a inadimplência nas condicionalidades básicas leva também ao término deste benefício, pois leva ao desligamento geral com o programa).

governos social-desenvolvimentistas foram mais generosos que os de governos neoliberais. De fato, os UCTs de cada grupo pareceram quase equivalentes e termos de generosidade no valor monetário. Para confirmar isso, o gráfico a seguir mostra a evolução dos valores nominais em PPP de todos os UCTs por país catalogado de 2006 a 2021:

Gráfico 10 – Valores comparativos da soma dos benefícios UCT em cada caso nacional



Fonte: do autor

Para confeccionar o gráfico, somamos os valores (mensais) de cada UCT vigente em cada país, naquele determinado ano. O gráfico começa em 2006, pois este foi o primeiro ano em que identificamos um UCT (*bono* chileno) vinculado a um CCT. No caso mexicano, 2008 foi o primeiro ano em que foram instrumentados o *Apoyo Energético* e o *Apoyo Alimentario para Vivir Mejor*. Os valores dos demais anos representam a soma de todos os UCTs (já descritos) do caso mexicano. No caso brasileiro, compõe os dados o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (a base de cálculo foi o máximo que o benefício poderia alcançar, até a linha da extrema pobreza). Como buscamos comparar os valores entre países em um mesmo ano, os dados não foram deflacionados a um ano base determinado. Por isso, a leitura deste gráfico deve ser a comparação do poder de compra dos valores nominais dos benefícios a cada ano em separado – e não a comparação do poder de compra real na série histórica.

Como se vê, mesmo que no caso chileno os *bonos* sejam mais escassos e instáveis que

os UCTs de outros países, os dados por Piñera são tão altos quanto os *bonos* dados por Bachelet (o valor mais alto de 2009 é o resultado da soma de dois *bonos* concedidos no mesmo ano)¹⁰¹. Da mesma forma, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza brasileiro (lançado em governos social-desenvolvimentistas) não tem um valor mais alto que a soma dos UCTs mexicanos, lançados sob governos neoliberais. Especialmente no período 2013-2018, em que ambos os casos tiveram UCTs, nota-se claramente que o real poder de compra dos valores dos UCTs dos dois países estiveram bastante próximos.

Todas essas evidências nos levam a negar a hipótese dos projetos políticos no caso da dimensão 7. Por fim, uma conclusão secundária que decorre disso é que confirmamos a indicação da literatura de que os CCTs têm sido importante instrumento para a focalização nos mais pobres, sendo usado como apoio e parâmetro para outras políticas condicionadas e não condicionadas. Indistintamente do governo, os CCTs serviram como base de *targeting* e para programas dos mais variados matizes e finalidades. No três casos, tem-se o *Jóvenes con Oportunidades*, *Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa*, *Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa de la SEDESOL* (México), os Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa de Apoio à Conservação Ambiental, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (Brasil), o *Subsidio Único Familiar*, o *Subsidio de Agua Potable* (SAP) e o *Subsidio por retención escolar* (no Chile).

¹⁰¹ Como apontamos no capítulo 5, uma das causas por trás do *Bono* dado pelo governo Piñera II podem ser as massivas manifestações de rua ocorridas em 2019, que levou a um realinhamento da agenda social do presidente. Essa é uma hipótese adicional e ajuda a esclarecer outras causas que podem fazer governos adicionarem aspectos de UCT nos programas nacionais.

Tabela 29 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 7: articulação com outros *cash transfers*

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Dilma I	Lei 12.817 05/06/2013	IV - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família [...] § 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita .	Transforma em lei o proposto na MP 590
POP	Calderón	<i>Acuerdo 2007</i> 28/02/2007	<i>La Coordinación Nacional [...] someterá a consideración del Comité Técnico el esquema de operación y otorgamiento de apoyos especiales [...], incluyendo el apoyo para el gasto del consumo de fuentes de energía [...]. La Coordinación entregará estos recursos junto con los apoyos monetarios del componente alimentario, educativo y adultos mayores. La Coordinación Nacional entregará por única vez un apoyo monetario inicial del componente energético a las familias beneficiarias [...]</i>	Cria o componente de energia <i>Apoyo Energético</i>
POP	Calderón	<i>Acuerdo 2008</i> 24/06/2008	<i>12. Apoyo Alimentario para Vivir Mejor. La Coordinación Nacional del Programa emitirá un apoyo monetario mensual de 120 pesos a las familias beneficiarias, denominado Apoyo Alimentario para Vivir Mejor, el cual se entregará bimestralmente junto con los otros apoyos que el Programa otorga [...]</i>	Se cria o componente <i>Apoyo Alimentario para Vivir Mejor</i> , entregue bimestralmente, sem acréscimo de condicionalidades.
POP	Calderón	<i>Acuerdo 2009</i> 29/12/2009	<i>Las familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada menor en este rango de edad para fortalecer el desarrollo de los menores.</i>	Se cria o componente <i>Apoyo Infantil Vivir Mejor</i> , entregue bimestralmente, sem acréscimo de condicionalidades.
POP	Peña Nieto	<i>Acuerdo 2015</i> 30/12/2015	<i>Derivado del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, considera la fusión del programa presupuestario S118 Programa de Apoyo Alimentario con el S072 PROSPERA Programa de Inclusión Social, las familias beneficiarias que hasta el Ejercicio Fiscal 2015 habían sido atendidas por el Programa de Apoyo Alimentario, se integrarán en el Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad y las que habían sido atendidas por PROSPERA Programa de Inclusión Social, se integrarán en el Esquema de Apoyos con corresponsabilidad,</i>	Cria um sistema de apoios sem corresponsabilidade no <i>Prospera</i> , fruto de uma fusão com o <i>Programa de Apoyo Alimentario (PAL-México)</i> ; cria-se o <i>Apoyo Alimentario Sin Hambre</i>

CHS-IEF	Bachelet I	Ley 20.111 28/06/2006	Artículo único.- Concédese, [...], un bono extraordinario de \$18.000, que se pagará en una sola cuota, [...], junto con los subsidios, beneficios o remuneraciones, según corresponda, a las familias registradas en el Sistema de Protección Social "Chile Solidario" al 31 de marzo del año 2006	Outorga um benefício extraordinário para os beneficiários de programas sociais, dentre eles o CHS
CHS-IEF	Bachelet I	Ley 20.262 18/04/2008	Artículo 1°.- Concédese, por una sola vez, un bono especial de \$20.000, [...] junto con los subsidios, beneficios o remuneraciones, según corresponda, a las familias registradas en el Sistema de Protección Social "Chile Solidario" [...]	ibdem
CHS-IEF	Bachelet I	Ley 20.326 20/01/2009	[...] Igualmente, tendrán derecho a un bono de \$40.000 por familia, aquellas que, al 31 de diciembre de 2008, estén registradas en el Sistema de Protección Social "Chile Solidario" [...]	ibdem
CHS-IEF	Bachelet I	Ley 20.360 25/06/2009	[...] Igualmente, tendrán derecho a un bono de \$40.000 por familia, aquellas que, al 30 de abril de 2009, estén registradas en el Sistema de Protección Social "Chile Solidario" [...]	ibdem
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20.428 24/03/2010	[...] Igualmente, tendrán derecho a un bono de \$40.000 por familia, ya sea que ésta esté compuesta por una o más personas, aquellas que al 31 de diciembre de 2009 estén registradas en el Sistema de Protección Social "Chile Solidario" [...]	ibdem
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20.605 16/06/2012	Artículo 1°.- Concédese, por una sola vez, un bono extraordinario denominado "Bono Solidario de Alimentos", destinado a las familias que, al 31 de marzo de 2012, [...] que se encuentren percibiendo la Bonificación al Ingreso Ético Familiar [...]	ibdem
CHS-IEF	Piñera I	Ley 20.665 01/04/2013	Artículo 1°.- Concédese, por una sola vez, un bono extraordinario El bono será de \$40.000.- por beneficiario y se incrementará en un monto adicional de \$7.500.- por cada causante que, al 31 de diciembre de 2012, [...], sean usuarias del Subsistema	ibdem
CHS-IEF	Piñera II	Ley 21.195 20/12/2019	Artículo 1.- [...] recibirá el [...] cada persona o familia que al 30 de septiembre de 2019 sea usuaria del subsistema "Seguridades y Oportunidades", creado por la ley N° 20.595. El bono que otorga esta ley será de \$50.000.- por cada causante de subsidio familiar o de asignación familiar que el beneficiario tenga al 30 de septiembre de 2019. En el caso del inciso segundo, dicho bono ascenderá a \$50.000.- por familia.	ibdem

Fonte: do autor

6.8 Instrumentos de “porta de saída”

Nesta última hipótese, para que o princípio dos projetos políticos fosse validado, deveríamos encontrar em nossa análise empírica uma instrumentação nos CCTs de governos neoliberais que induzisse expressivamente à saída, através de estratégias econômicas (redução paulatina no valor transferido) ou mesmo regulação expressa (limite máximo de vínculo das famílias com o programa). Por contrário, em CCTs instrumentados em governos social-desenvolvimentistas, não haveria portas de saída explícitas. Nesta dimensão, não validamos a hipótese dos projetos políticos porque, primeiramente, o fenômeno de portas explícitas de saída aconteceu somente no caso chileno, nos levando a acreditar que essa seria mais uma característica própria de um caso nacional do que um parâmetro geral de instrumentação dos CCTs. No segundo lugar, porque as portas de saída do CHS foram instrumentadas por Lagos (social-desenvolvimentista) e no IEF por Piñera I (neoliberal), o que não nos dá covariação suficiente para inferir relação entre os projetos políticos e a instrumentação.

Nos casos brasileiro e mexicano, ao passo que não existiram nem limite temporal para vínculo entre a família e o programa, também não existiu diminuição temporal do montante transferido. No caso do PBF, por exemplo, a principal porta de saída foi a linha da pobreza e a “regra de emancipação” no caso do PAB. Com isso, o PAB mostrou-se mais aberto à manutenção do vínculo que o PBF, pois a “regra de emancipação” estabelecia uma linha de corte superior à do Bolsa Família. Pela Medida Provisória 1.061 e pela Lei 14.284, as famílias que sobrepassassem até um limite de renda 2,5 acima da linha da pobreza teriam direito de serem beneficiadas pela “regra de emancipação”, que permitia a continuação do vínculo com o programa por até 24 meses (BRASIL, 2021). Neste sentido, o PAB foi mais generoso que o PBF.

No caso mexicano, até 2003 a porta de saída foi a linha da extrema pobreza CONEVAL e, depois de 2003, a linha EDA (*vide* seção 6.1). As famílias inseridas no Esquema de Apoios Diferenciado (aquelas famílias acima da linha da extrema pobreza e abaixo da linha da pobreza) continuariam recebendo as bolsas escolares (*becas*) nos diversos níveis de educação, mas teriam a transferência básica suspensa.

Assim, ambos os programas, a porta de saída “natural”, ou seja, a saída da situação de

pobreza foi tomada como paradigma. Somente no caso chileno houveram portas de saída expressas. Já na lei de criação do CHS, o governo Lagos estabelece o limite de vínculo no programa *Puente* de dois anos, com valores do *Bono de Protección* decrescentes no decorrer do tempo (introduzimos brevemente essa dinâmica no capítulo 4). No ano de lançamento, por exemplo, os beneficiários receberiam \$ 10.500 pesos (35 dólares em PPP) mensais pelos seis primeiros meses, \$ 8.000 (25 dólares) nos seis meses seguintes e \$ 5.500 (17 dólares) no próximo semestre. Do quarto semestre em diante, até o fim do *Bono de Egreso*, receberiam o valor equivalente ao benefício do SUF. O *Bono de Egreso* seria concedido pelo período máximo de 3 anos.

No caso do IEF do governo Piñera, os limites para a primeira fase do *Programa Eje*, análoga ao *Puente*, também foram de 24 meses, com valores decrescentes em 1/6 a partir do 17º mês. Além disso, o vínculo com o programa poderia ser de somente 12 meses depois que terminado o prazo do *Programa Eje*.

Neste caso, vemos que além de não haver covariação suficiente entre os projetos políticos e os casos nacionais, a análise dessa dimensão nos indica que essa hipótese dificilmente poderia ser confirmada, pois a própria instrumentação de portas de saída é rara nos CCTs. Como dos três casos nacionais somente o caso chileno contou com esse tipo de instrumento, julgamos que saídas explícitas tais como no caso do CHS e IEF são mais uma especificidade de alguns poucos casos nacionais do que um parâmetro geral de instrumentação dos CCTs.

A forma em que encontramos a instrumentação dessa dimensão entre os programas consultados parece mais indicar que existe uma falsa dicotomia entre “programas que induzem à saída” *versus* “programas de vinculação perene”. Essa conclusão indica caminhos de pesquisa para trabalhos quantitativos que abordem um grande número de casos, visto que um trabalho de n pequeno pode ser insuficiente para tomar essa conclusão. Ainda assim, a visão trazida pelos resultados dessa análise qualitativa indica que seria de maior ganho empírico e teórico estudar os mecanismos de saída vinculados às políticas da chamada “emancipação sustentada” dos beneficiários, haja vista a profusão de estratégias geração de emprego, qualificação, moradia e inserção financeira dos beneficiários. Essas “outras portas de saída” parecem ser igualmente importantes no desenvolvimento dos instrumentos de CCTs e podem indicar clivagens significantes com relação aos projetos políticos.

Tabela 30 – Instrumentos e regulamentações sobre a dimensão 8: “porta de saída”

PROGRAMA	GOVERNO	INSTRUMENTO	DISPOSIÇÃO	RATIONALE
PBF-PAB	Lula I	Decreto 5.209 - 17/09/2004	Art. 12. [...] poderão ser celebrados termos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios [...] §1º Os termos de cooperação deverão contemplar a realização, [...], de programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias [...] Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido.	Traz a ideia de temporariedade e de emancipação sustentada, atribui responsabilidade ao pacto federativo, mas não fixa portas de saída explícitas.
PBF-PAB	Dilma I	Instrução Operacional Conjunta 19 - 07/02/2013	O acompanhamento familiar nos serviços socioassistenciais ofertados nos Cras e nos Creas tem como finalidade contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade ou risco social vivenciadas pelas famílias, potencializando a capacidade de preservação, recuperação e fortalecimento da sua função protetiva, visando à autonomia e à emancipação.	Acompanhamento socioassistencial é visto como meio para a emancipação, não há relação com portas de saída explícitas.
PBF-PAB	Bolsonaro	Medida Provisória 1061 - 09/08/2021	Art. 19. As famílias beneficiárias que tiverem aumento da renda per capita que ultrapasse o limite de renda para concessão dos benefícios [...] serão beneficiadas pela regra de emancipação. § 1º As famílias de que trata o caput serão mantidas no Programa pelo período de até vinte e quatro meses, desde que a renda per capita permaneça inferior aos limites estabelecidos neste artigo [...]. § 2º O limite de renda per capita da regra de emancipação será igual a duas vezes e meia o limite superior disposto para a situação de pobreza [...].	Traz a regra de emancipação e um limite de vínculo de 2 anos para os beneficiários que ultrapassaram 2,5 vezes a linha da pobreza.
POP	Zedillo	Acuerdo 1999 - 26/02/1999	<i>Progresá propicia la complementariedad de sus acciones con otros programas de desarrollo social orientados a mejorar el nivel de vida de las familias y de las comunidades. [...] Se buscará que Progresá se complemente con otros programas sociales federales, estatales y municipales, en un marco de pluralidad y diversidad para avanzar más rápidamente en el combate a la pobreza [...]. Progresá procura fomentar acciones de desarrollo y proyectos productivos en las regiones prioritarias en las que opera, con el fin de elevar los ingresos y ampliar las oportunidades de la población.</i>	Traz a ideia de emancipação através do emprego e estipula que programas complementares podem ser o caminho para a emancipação, mas não fixa portas de saída explícitas.
POP	Peña Nieto	Acuerdo 2014 - 30/12/2014	<i>Se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes de hogares beneficiarios de PROSPERA, [...]</i>	Beneficiários <i>Prospera</i> viram beneficiários prioritários de

			<i>Acuerdo 2015:El programa emitirá convocatorias específicas para financiar los proyectos productivos y de generación de ingreso, derivados de la estrategia de inclusión productiva y laboral de PROSPERA Programa de Inclusión Social.</i>	uma gama de políticas de desenvolvimento social.
CHS-IEF	Lagos	<i>Ley 19.949 - 05/06/2004</i>	<i>La duración máxima del beneficio será de 24 meses contados desde su concesión [...]. Artículo 2º transitorio.- Las familias [...] que ingresen a "Chile Solidario", [...] accederán a un Bono de Protección, de cargo fiscal, cuyo monto mensual será el siguiente: a) \$ 10.500 mensuales durante los primeros seis meses; b) \$ 8.000 mensuales durante los seis meses siguientes; c) \$ 5.500 mensuales durante los seis meses que siguen, y d) El equivalente al valor del subsidio familiar [SUF], también mensualmente, por los seis meses restantes.</i>	Estabelece o limite de vínculo com o programa em dois anos, e os valores reduzem-se progressivamente
CHS-IEF	Lagos	<i>Ley 19.949 - 05/06/2004</i>	<i>Las familias y personas beneficiarias del Bono de Protección que lo hubieran recibido durante el período continuo de 24 meses, [...] al término de dicho plazo accederán a un Bono de Egreso, de cargo fiscal, que tendrá una duración de tres años [...].</i>	Terminado o período do bono de protección, a família recebe mais 3 anos do bono de egreso, que tem o valor do SUF
CHS-IEF	Piñera I	<i>Ley 20595 - 17/05/2012</i>	<i>El Programa de Acompañamiento Psicosocial y el Programa de Acompañamiento Sociolaboral deberán tener la duración [...] la que no podrá ser inferior a 3 meses, y una duración máxima de 24 meses cada uno [...].</i>	O programa EJE também tem um prazo máximo de 24 meses
CHS-IEF	Piñera I	<i>Ley 20595 - 17/05/2012</i>	<i>La transferencia monetaria base se otorgará por un período de 12 ó 24 meses desde su concesión. Dicho período se determinará según la duración máxima del Programa de Acompañamiento Sociolaboral o, en caso que el usuario participe sólo del Programa de Acompañamiento Psicosocial, según la duración máxima de este último. [...].Cuando un usuario cumpla 17 meses desde el otorgamiento de la transferencia monetaria base, ésta decrecerá linealmente en razón de un sexto por mes. [...].</i>	Informa que os valores do bono de protección são decrescentes a partir do 17º mês. Os valores dos benefícios condicionados também têm prazo de validade
CHS-IEF	Piñera I	<i>Ley 20595 - 17/05/2012</i>	<i>Artículo 18.- Causales de Término de la Participación en el Subsistema. Los usuarios del Subsistema cesarán su participación [...]: a) Por haber transcurrido 12 meses desde el término de su participación en el Programa Eje.</i>	O vínculo com o IEF pode ser no máximo de 12 meses desde o fim do EJE

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o começo da realização dessa pesquisa e principalmente ao seu finalizar, nunca se abriu mão de investigar e explicar sobre uma camada subexplorada de instrumentos e mecanismos que, em conjunto, poderiam redefinir a compreensão atual da literatura sobre o *design* dos CCTs. A ideia de que os programas de transferência de renda seriam constituídos não só pelo nível das dimensões, mas também pelo nível dos instrumentos, que seria mais material e variável entre os casos nacionais, fez parte do arcabouço analítico dessa pesquisa, ao passo que em si mesma essa era uma abordagem por ser comprovada pelas evidências.

O principal achado dessa pesquisa é o de conseguir demonstrar que essa premissa não era ilusória e que foi pouco a pouco se manifestando como um fato: realmente existe uma camada mais específica de instrumentos e mecanismos que operacionaliza cada dimensão dos programas de transferência de renda. E, pelo fato de esses instrumentos poderem ter diferentes formatos e mecanismos, e seguir diferentes estratégias, notáveis graus de variação são passíveis de serem introduzidos nos CCTs.

Com isso, conseguimos demonstrar que os CCTs não se dão somente como um modelo uniforme de política pública, que viaja de maneira imutável indistintamente dos países e governos. Pelo contrário, comprovamos que enquanto as dimensões são bastante estáveis entre os programas, a camada instrumental pode variar incrivelmente entre países e governos. Muito além dessas dimensões uniformes, ainda resta um número incontável de decisões políticas a serem feitas no nível dos instrumentos a fim de que se coloque os programas em prática. É na flexibilidade que os governos têm de deliberar sobre cada instrumento que residem os espaços para variação, caracterizando cada programa de forma única.

Esse foi um achado comum oito hipóteses analisadas, mesmo nas que não foram validadas pela hipótese principal dos projetos políticos. No nível abaixo das dimensões, os CCTs são operacionalizados diferentemente uns dos outros. Nessa dissertação, coletamos evidências suficientes para mostrar, por exemplo, que mesmo que todos os CCTs focalizem seus esforços no atendimento aos mais pobres, cada programa adota um método (instrumento) distinto, o que gerará *outputs* diferentes de políticas públicas. Em outro exemplo, por mais que todos eles reajustem periodicamente os valores das transferências, há sensíveis espaços para a variação no método que baliza esse reajuste, se dado por indexações externas ou por

métodos internos às agências de gestão.

Este achado é central e – mesmo antes de entrar na discussão da capacidade preditiva dos projetos políticos sobre os instrumentos – já desafia parte da literatura contemporânea. Conseguimos mostrar que, se o nível dos instrumentos existe e pode tomar inúmeras variações, ao restringir a análise somente no nível das dimensões, a literatura tem perdido uma faceta importante dessa política pública. Isso nos permite dizer que qualquer análise dos CCTs focada somente nas dimensões (como em pesquisas que não vão para além do capítulo 1) seria evidentemente incompleta e deficiente.

Com a avaliação de nossas hipóteses de trabalho conseguimos dar um passo além na conceituação dos CCTs, completar o espaço faltante a respeito de seus instrumentos e redefinir o próprio quadro conceitual dessa política pública: em um nível teórico, os CCTs são compostos por uma abordagem paradigmática única, que é a busca pela quebra intergeracional da pobreza através do aumento da receita líquida das famílias e do investimento no capital humano das crianças (filhos). Esse paradigma leva à estruturação de dimensões de intervenção estatal que são relativamente estáveis, dadas pela focalização nos mais pobres, transferências *in cash*, condicionalidades, recertificações, articulações intersetoriais, dentre outros. Esse paradigma e dimensões foram tratados no capítulo 1.

Mas muito além desse desenho, do segundo capítulo em diante, demonstramos que o conceito de CCT deve ser expandido, de maneira a evidenciar também o nível que operacionaliza essas dimensões através dos instrumentos. Demonstramos ainda, amparados pela Sociologia da Ação Pública – para quem os instrumentos de política são fruto dos referenciais ideacionais – que a notável variação (diferenças qualitativas) no desenho dessas ferramentas e podem ser fruto não só do referencial ideacional neoliberal.

Aqui, essa dissertação encontrou um ponto de contato entre diversas literaturas e foi capaz de dar uma resposta efetiva a muitas delas. Como hipotetizamos a existência de pelo menos quatro projetos políticos na América Latina (neoliberal, social-desenvolvimentista, democrático-participativo e autoritário-conservador), covariamos estes projetos com os desenhos dos instrumentos investigados em oito dimensões de CCTs e os resultados contribuem tanto para a literatura mais técnica de CCTs, quanto para a literatura de projetos políticos.

Com relação à literatura de CCTs, respondemos diretamente à indagação de se seria possível que o aspecto neoliberal presente nas dimensões estivesse presente também no nível dos instrumentos e se o modelo paradigmático neoliberal teria força suficiente para ser

implementado por governos não neoliberais. Contribuímos com essa discussão ao demonstrar que o modelo neoliberal é, sem dúvida, o mais pujante na instrumentação dos CCTs. Impressionantemente, mesmo em governos com marcas dominantes de outros projetos políticos, parâmetros neoliberais como a extrema tecnificação dos instrumentos, restritividade em termos de participação política e contenção em termos de atribuição de direitos ainda foram marcas nos instrumentos dos CCTs, mesmo em governos tidos como “de esquerda”.

Entretanto, *e isso é o mais importante*, descobrimos também que derivar o aspecto neoliberal do nível das dimensões e atribuí-lo automaticamente aos instrumentos pode ser uma ação errônea e negligente. A partir das oito hipóteses avaliadas, essa pesquisa mostrou que essa relação não é obrigatória e nem direta sempre. Por covariação, seguindo o método histórico comparativo, conseguimos demonstrar que em pelo menos três¹⁰² das oito hipóteses de trabalho os instrumentos seguiram a abordagem ideacional dos governos que os instrumentaram. Ainda que não se possa afirmar que os projetos políticos levem necessariamente à instrumentação, tampouco se pode sustentar que eles sejam desimportantes. Em especial, os projetos social-desenvolvimentista e democrático-participativo demonstraram que podem ser fonte explicativa para a instrumentação no caso dos CCTs.

O maior êxito dessa pesquisa é mostrar claramente que quaisquer conclusões sobre os instrumentos de CCTs devem ser tomadas a partir de análise cuidadosa das evidências e dados oriundos deste próprio nível. Em outras palavras, conclusões sobre os instrumentos obtidas a partir do aspecto teórico das dimensões dos CCTs são precipitadas, visto que o *design* do instrumento pode atenuar o efeito prático de uma suposta premissa neoliberal contida nas dimensões destes programas.

Foi isso que aconteceu nas hipóteses que confirmamos. Na hipótese 2, por mais que a necessidade do teste de meios fosse comum a todos os programas, sob os governos democrático-participativos, a possibilidade da autodeclaração de renda sem a necessidade de testes domiciliares pode ter facilitado a inclusão de inúmeras famílias. Isso não necessariamente aumentou o número de recipientes – dado o orçamento fixo –, mas a qualidade de quem recebeu.

Na hipótese 4, conseguimos mostrar que os governos não neoliberais podem ter maiores aberturas para reajustes para além da inflação, o que pode levar a ganhos reais do poder de compra dos benefícios, alterando paulatinamente a (teoricamente importante) característica monetária restritiva dos CCTs. Da mesma forma, na hipótese 5, por mais que as

¹⁰² Três ou quatro, a considerarmos a hipótese 3, que foi parcialmente aceita.

condicionalidades (e o *enforcement* delas) sejam elementos necessários em um CCT, as condições de controle e punições foram bastante diferentes entre governos de distintos projetos políticos, o que estabeleceu relações de trocas diferentes entre o programa e as famílias.

Ao demonstrar tudo isso, conseguimos provar que os CCTs enquanto política pública tem espaço de variação para ir muito além de uma “cartilha” padronizada, tal como sugerida pelo Banco Mundial e outras agências internacionais de fomento. Existe um grau razoável de instrumentações, decisões e desenhos que está à disposição dos governos, nos quais eles podem imprimir preferências próprias sem que, contudo, a política deixe de ser um *conditional cash transfer*. Nossa dissertação mostrou que essas decisões governamentais no nível dos instrumentos estão tão dependentes dos projetos políticos e necessidades nacionais, bem como dos encaixes com o *Welfare State* local, quanto dos próprios paradigmas emanados desde Washington. Isso abre portas – e acreditamos que esse é um caminho que os CCTs latino-americanos estão seguindo – para que os CCTs do continente tornem-se cada vez mais diferenciados entre si, de maneira que a política e conjuntura locais estão a criar qualidades cada vez mais diferentes de transferências de renda em cada país.

Com relação à literatura dos projetos políticos, essa pesquisa contribui ao provar que essa abordagem é manuseável para pesquisas empíricas e que suas premissas podem ser aplicadas em indicadores claros e reproduzíveis. Particularmente, conseguimos provar que é possível operar os quatro projetos políticos de forma a identificar seus traços nos projetos de governo e em *surveys* aplicados a especialistas. Ao operacionalizá-los, pudemos aproximar os projetos políticos de cada governo e atribuir expectativas e hipóteses às políticas públicas.

Até antes desse trabalho, a teoria dos projetos políticos ficou restrita ao exercício intelectual de explicar macro tendências da história política latino-americana. A partir de agora, pesquisadores podem seguir trabalhos como este e o de Abers e Almeida (2019), na certeza de que é possível extrair indicadores refinados e resultados palpáveis da teoria dos projetos políticos.

Essa possibilidade foi fruto da maleabilidade e riqueza conceitual dos trabalhos de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Dagnino (2016) e demais colegas, que abordaram a ideação na América Latina com precisão, fugindo de armadilhas da separação esquerda-direita típica da abordagem pela “ideologia”. Isso nos garantiu uma profusão conceitual, da qual pudemos extrair variáveis e indicadores.

Além disso, outra contribuição teórica é que mostramos que a teoria dos projetos

políticos pode ser adaptável e complementar às premissas da Sociologia da Ação Pública francesa. Enquanto identificamos na abordagem francesa a deficiência de não indicar precisamente quais seriam os conteúdos dos referenciais setoriais e globais que teoriza, a abordagem dos projetos políticos supriu este problema com as prerrogativas ideacionais constitutivas dos projetos neoliberal, social-desenvolvimentista, democrático-participativo e autoritário-conservador. Neste sentido, essa pesquisa indica haver complementariedades entre essas duas abordagens de políticas públicas, o que pode gerar ganhos agregados em pesquisas futuras.

Ao identificar os projetos políticos a partir do MP e do PREPPS, conseguimos comprovar também duas teses importantes à teoria dos projetos políticos: a primeira é que não existe um único projeto hegemônico em cada governo, mas que os governos portam misturas diferentes de projetos políticos, que se organizam e ganham forças distintas a depender do setor de política pública. Como se viu, a posição de um governo sobre política econômica pode ser controversa se comparada à sua posição sobre descentralização política, que pode ser diferente da visão sobre política social, por exemplo. Nesse sentido, trabalhar com a ideia de referenciais setoriais empodera a teoria de projetos políticos e vice-versa.

Também a partir do MP e do PREPPS conseguimos demonstrar que é possível identificar os projetos políticos governamentais sem recorrer às suas próprias *policies* (neste caso, os CCTs). Com isso, demonstramos ser possível atribuir valores ideacionais a governos sem cair no problema da endogeneidade e circularidade, que seria medir a cognição pelas políticas públicas (fruto dos próprios governos), para, em seguida, avaliar estas mesmas políticas pelo prisma ideacional. Essa foi uma preocupação deste trabalho e, graças à capacidade da teoria dos projetos políticos de ser aplicada em múltiplos bancos de dados, pudemos nos proteger dessa armadilha.

Além disso, notamos que a ideia trazida por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) com relação à “confluência perversa”, realmente é significativa. Principalmente nos programas de governo, as coalizões mais neoliberais ou autoritário-conservadoras tendem a “esconder” que o são e a esconder algumas de suas premissas ideacionais. As principais evidências disso estão nos dados do *Manifesto Project*. Ao analisar estes dados, que são de autoria das próprias coalizões, vimos que em quase nenhum dos governos os indicadores caracteristicamente neoliberais como *Welfare State Limitation*, *Education Limitation* ou *Centralisation* tiveram pontuações (*vide* Anexos IV e V), mesmo nos casos em que fontes externas (o PREPPS e a bibliografia secundária) indicaram que aqueles governos seriam neoliberais. Isso nos leva a

concluir apontando na direção em que Dagnino e colegas indicam (a da confluência perversa), de que a linguagem utilizada por múltiplas coalizões pode ser bastante parecida, ainda que elas sejam portadoras de projetos políticos totalmente distintos.

Para contornar isso, este trabalho conclui e propõe que a melhor maneira de abordar os projetos políticos sem cair na armadilha de ser confundido pela confluência perversa é adotar a perspectiva comparada (entre diferentes governos), bem como adotar múltiplos *layers* metodológicos, a fim de que fontes primárias oriundas dos próprios governos/coalizões não induzam a pesquisa ao erro. Somente através da comparação de um governo com outro e de diferentes bancos de dados, como fizemos no capítulo 5, é que se é capaz de calibrar em qual lugar da matriz (do gráfico 6) está cada coalizão.

O finalizar dessa pesquisa nos permitiu ter inúmeros ganhos anexos, mas principalmente ter uma resposta final para o *puzzle* colocado. A aceitação de três pelo menos três hipóteses de trabalho e a rejeição de outras quatro nos mostra o quão profundo e intrincada é a relação entre projetos políticos a nível dos instrumentos. Conforme concluimos anteriormente, é inegável que o projeto político neoliberal continue exercendo força hegemônica no nível dos instrumentos, mas também não podemos afirmar que ele é absoluto, visto a covariação entre projetos políticos e instrumentação nas outras hipóteses.

Para conseguir afirmar essa tese com tamanha clareza, asseguramos que nossa análise fosse feita a partir da comparação entre todos os nossos casos e para que se pudesse confirmar cada hipótese de trabalho, foi necessário que encontrássemos altos índices de covariação (teoricamente orientada, conforme justificada no capítulo 3) entre projetos políticos e instrumentos. Para inferir positivamente (aceitar uma hipótese) com a menor possibilidade de erro possível, admitimos somente uma ou, no máximo, duas exceções a uma coincidência perfeita.

Mesmo assim, vimos que em nenhuma das hipóteses o *match* foi completamente perfeito com os projetos políticos. Vimos que parte relevante dos mecanismos de funcionamento dos CCTs pode ser explicado pelo seu lugar dentro da engrenagem do *Welfare State* de cada caso. Também outros elementos foram incontornáveis como, por exemplo, o uso eleitoral de muitos programas ou o simples desmonte do sistema. O caso do Auxílio Brasil por Bolsonaro é óbvio. Neste caso, os reajustes dados por Bolsonaro a poucos meses das eleições de 2022 foram extraordinariamente superiores a toda a série histórica de reajustes do PBF-PAB e até mesmo dos reajustes dados por este governo em 2021.

O caso Obrador e o fim do *Prospera* por este governo foi igualmente impressionante.

De todos os governos mexicanos, o Obrador foi o considerado menos neoliberal por nós e foi neste governo que houve drástica redução da estrutura e do valor dos benefícios para, enfim, sua finalização e introdução *Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez*, muito mais restrito. Ironicamente, ao menos no aspecto monetário, o PBF-PAB foi expandido por Bolsonaro e o *Prospera* foi restringido por Obrador. Isso mostra que o arcabouço cognitivo é importante, mas por si só não explica a completude do problema.

Ainda assim, os casos negativos são muito valiosos ao mostrar a inconsistência de muitos “pré-conceitos” a respeito do que se espera dos projetos políticos em termos de políticas públicas. As evidências das múltiplas hipóteses mostram que governos social-desenvolvimentistas não necessariamente são mais generosos que governos neoliberais quando se trata de CCTs, nem a respeito dos critérios elegibilidade e nem no volume transferido. Da mesma forma, governos democrático-participativos não necessariamente empoderam beneficiários como se esperaria. Essas descobertas servem para amadurecer o campo que lida com projetos políticos, mas também toda a tradição da análise ideacional.

Este trabalho, pelo seu recorte qualitativo, tem restrita capacidade de generalização. As explicações e tendências encontradas aqui, na relação entre projetos políticos e instrumentos, se referem particularmente aos casos brasileiro, chileno e mexicano. Alguns *scope conditions* que impedem essa generalização são impossibilidade natural de se extrapolar conclusões de n pequeno, a característica de profundidade que a análise de instrumentos exige (nossa inferência está restrita também às hipóteses formuladas), a história específica de construção de cada *Welfare State* nacional e a função de cada CCT dentro deles. Além disso, conforme a *politics* varia (e variará no futuro) e os projetos políticos transformam-se, *outcomes* diferentes dos encontrados aqui podem ser esperados. Neste trabalho, identificamos as causas dos efeitos (causas dos CCTs estudados) e não os efeitos das causas, de maneira que não podemos prever os efeitos futuros dos projetos políticos ou outras condições em situações futuras de CCTs.

Em termos metodológicos, como qualquer trabalho, estamos também propensos ao erro. Com relação à condição causal, eles podem potencialmente ser fruto da dificuldade de mensuração e atribuição dos projetos política nos governos, dada a confluência perversa e outros fatores que fogem à metodologia escolhida. No objeto empírico, ainda que tenhamos buscado fazer uma análise exaustiva de todos os instrumentos encontrados dos CCTs, a coleta dos regramentos não foi realizada por *software* e a análise foi feita pelo próprio autor, o que pode gerar margens a diferentes interpretações, se o mesmo procedimento for realizado por

outros pesquisadores.

Ainda assim, este trabalho aponta para uma nova fronteira, que é a verificação de padrões e variações instrumentais como as que encontramos, mas por estudos quantitativos, considerando um grande número de casos. Para além da América Latina, estes trabalhos podem compor amostragens com CCTs africanos e asiáticos, igualmente consagrados pela literatura. Trabalhos nessa linha seguiriam o caminho dessa dissertação, que buscou confirmar expectativas teóricas, testar hipóteses ideacionais e contestar teses propagadas como verdades absolutas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca N.; ALMEIDA, Debora R. D. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PT e do PSDB**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. Cap. 14, p. 373-399.

ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. **Conditional Cash Transfers in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

AGRESTI, Alan. **Statistical methods for the social sciences**. 5^a. ed. Boston: Pearson, 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo **Pós-neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2012. p. 9-23.

ARAÚJO, Fábio R. D. *et al.* Distribuição Espacial do Desempenho do Programa Bolsa Família: Um Estudo à Luz do IGD-M. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2018. 773-806.

ARMINGEON, K.; WEISSTANNER, D. Objective Conditions Count, Political Beliefs Decide: The Conditional Effects of Self-Interest and Ideology on Redistribution Preferences. **Political Studies**, p. 1-14, Março 2021.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2010. 587-620.

ARRETCHE, Marta. Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. In: SCHNEIDER, Ben R. **New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil**. Oxford : Oxford University Press, 2016. Cap. 7, p. 162-186.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARRIOLA, Carlos. La lucha por el poder en el PAN. In: MIGALLÓN, Fernando S. **Homenaje a Rafael Segovia**. Cidade do México: El Colegio de Mexico, 1998. p. 97-154.

ARZA, Camila *et al.* **The Political Economy of Segmented Expansion**. Cambridge:

Cambridge University Press, 2022.

ATTANASIO, Orazio; MEGHIR, Costas; OTERO, Andrés. **Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008**. Dirección de Presupuestos de Chile. Santiago de Chile, p. 82. 2011.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BARRIENTOS, Armando ; HULME, David. Embedding Social Protection in the Developing World. In: BARRIENTOS, Armando; HULME, David **Social Protection for the poor and the poorest: Concepts, Policies and Politics**. New York: Palgrave MacMillan, 2008. p. 315-330.

BARRIENTOS, Armando. **Social Assistance in Developing Countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BARRIENTOS, Armando. Social protection in Latin America: one region, two systems. In: CRUZ-MARTÍNEZ, Gibrán **Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America**. New York: Routledge, 2019. Cap. 3, p. 59-71.

BARRIENTOS, Armando; DEJONG, Jocelyn. **Child Poverty and Cash Transfers**. Save the Children and the Childhood Poverty Research and Policy Centre. Londres, p. 53. 2004.

BARRIENTOS, Armando; HULME, David. Social Protection for the poor and the poorest: an introduction. In: BARRIENTOS, Armando; HULME, David **Social Protection for the poor and the poorest: concepts, policies and politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. Cap. 1, p. 3-24.

BARRIENTOS, Armando; HULME, David. Social Protection for the poor and the poorest: an introduction. In: BARRIENTOS, Armando; HULME, David **Social Protection for the poor and the poorest: concepts, policies and politics**. UK: Palgrave Macmillan, 2008. Cap. 1, p. 3-24.

BASSET, Lucy ; BLANCO, Gaston. **Control and Accountability in Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean Key Topics and Areas for Further Improvement**. World Bank. [S.l.], p. 12. 2011.

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 779-810, dez 2012.

BAUDOT, Pierre-Yves. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In: HALPERN, Charlotte E. A. **L'instrumentation de l'action publique**. Paris: Presses de

Sciences Po, 2014. Cap. 6, p. 193-236.

BEACH, Derek ; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing.** [S.l.]: University of Michigan Press, 2016.

BENTURA, José P. Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 117, p. 94-121, jan-mar 2014.

BETTO, Frei. **A mosca azul: reflexões sobre o poder.** Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2014.

BEZERRA, Carla D. P. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT.** 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política): Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais o caso do Programa Bolsa Família.** 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política): Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R; PEREIRA, G.; GOMES, M. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas. **Novos Estudos Cebrap**, v. 40, n. 1, p. 57-79, Jan-abr 2021.

BICHIR, Renata. A emergência e a consolidação dos programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, Alexandre Á.; BOSCHI, Renato R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Cap. 9, p. 235-260.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relação entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **CEBRAP Novos Estudos**, São Paulo, v. 104, p. 104-136, Março 2016.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Ipea: Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, Brasília, n. 19, p. 49-55, 2018.

BICHIR, Renata M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** São Paulo: Record, v. 1, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta Años de la CEPAL: estructuralismo y

neoestructuralismo.. **Revista de la CEPAL**, v. 97, p. 173-194, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 729-747, dez 2012.

BITAR, Sérgio; LOWENTAL, Abraham F. **Transições democráticas: ensinamentos dos líderes políticos**. São Paulo: Contexto, 2019.

BLAD, Cory; FALLOV, Mia A. Social Welfare Responses in a Neoliberal Era: Adaptive Responses, Sustained Need, and Exacerbated Hardships. In: BLAD, Cory; FALLOV, Mia A. **Social Welfare Responses in a Neoliberal Era**. Leiden: Brill, 2019. p. 1-17.

BOLTVINIK, J.; DAMIÁN, A.; MOLINA, M. Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progreso-Oportunidades-Prospera (POP). In: HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, *et al.* **El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación**. Ciudad de México: CONEVAL, 2019. Cap. 4, p. 147-191.

BORGES, Fabián A. Neoliberalism with a Human Face? Ideology and the Diffusion of Latin America's Conditional Cash Transfers. **Comparative Politics**, New York, v. 50, n. 2, p. 147-167, Jan 2018.

BOURDIEU, P. **Firing back: Against the tyranny of the market**. London: Verso, 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**, Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências., Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%A9lia%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%A9lia,Art. Acesso em: 2023 jun. 30.

BRASIL. **Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007**, Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências, Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm.

BRASIL. **Decreto nº 7.332 de 19 de outubro de 2010**, Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. , Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7332.htm.

BRASIL. **Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021** , Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**, Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 27/04/2023.

BRAUN, Dietmar. Interest or ideas? An overview of ideational concepts in public policy research. In: BRAUN, D.; BUSCH, A. **Public policy and political ideas**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 11-29.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 203-230, abril-junho 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO; DELORME, Luiz C. **Desenvolvimento e crise. Ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012a. p. 27-65.

BRESSER-PEREIRA, Luis C. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 811-829, dez 2012b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A construção política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, v. 81, p. 117-146, 2010.

BRITTO, Tatiana F. D. The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America. In: BARRIENTOS, Armando; HULME, David **Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 181-193.

BROOKS, S. M. Social protection for the poorest: the adoption of antipoverty programs in the Global South. **Politics & Society**, v. 43, n. 4, p. 551-581, 2015.

BROWN, W. **Undoing the demos**. New York: Zone Books, 2015.

BRUCH, Sarah K.; WHITE, KaLeigh K.. Politics, State discretion and retrenchment

in safety net provision: evidence from the USA in the post-Welfare Reform era. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, Cambridge, v. 11, p. 459–483, Setembro 2018.

BUDGE, Ian; ROBERTSON, David; HEARL, Derek. **Ideology, strategy, and party change: spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

BURST, Tobias *et al.* **The Manifesto Data Collection: South America**. Version 2020b. Berlim: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpdssa.2020b>. Acesso em: 15 Agosto 2022.

CALDENTEY, ESTEBAN PÉREZ; VERNENGO, MATÍAS. The Historical Evolution of Monetary Policy in Latin America. In: BATTILOSSI, Stefano; CASSIS, Youssef; YAGO, Kazuhiko(eds.) **Handbook of the history of money and currency**. Singapore: Springer, 2020. Cap. 37, p. 953-980.

CAMPBELL, J. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**, v. 28, n. 1, p. 21-38, 2002.

CASTRO, Anderson V. D. *et al.* A influência da arrecadação própria municipal sobre o IDH dos municípios mineiros. **Revista Científica Doctum: Multidisciplinar**, Caratinga, 2018. 1-25.

CECCHINI, Simone. **Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean**. CEPAL. Santiago, p. 280. 2020.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: A comparative view**. CEPAL. Santiago, p. 48. 2014.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y Caribe**. Santiago: CEPAL, 2011.

CEPAL. **Los países de renta media Un nuevo enfoque basado Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales en brechas estructurales**. Santiago de Chile: CEPAL, 2016.

CEPAL. Índices anuales de precios al consumidor alimentos y bebidas. **CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas**, 2023. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html>. Acesso em: 26 out. 2023.

CEPAL. Programas de transferencia no condicionadas. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**, 2023. Disponível em:

<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>. Acesso em: 27 out. 2023.

CEPAL. Statistics and indicators. **CEPALSTAT Statistical Databases and Publications**, 2023. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=en>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CHILE. **Lei nº 20.595, de 17 de maio de 2012**, Crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer, Santiago: Presidência da República, [2012] Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1040157>. Acesso em 26/10/2023.

COADY, David ; GROSH, Margaret ; HODDINOTT, John. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. **Regional and Sectoral Studies**, Washington, 2004. 126.

COHEN, Ernesto; VILLATORO, Pablo. Chile: Puente-Chile Solidario. In: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando(org.) **Transferências con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana**. Ciudad de México: FLACSO, 2006. Cap. 4, p. 179-226.

COLIN, D.; PEREIRA, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do SUAS, CadÚnico, e PBF para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T; NERI, M **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 3, p. 47-65.

COLLIER, D. Trajectory of a concept: “Corporatism” in the study of Latin American politics. In: SMITH, Peter H. **Latin America in Comparative Perspective: new approach to methods and analysis**. Westview: Routledge, 1995. Cap. 6, p. 135-162.

COPPEDGE, Michael J. **A Classification of Latin American Political Parties**. The Helen Kellog Institute for International Studies. Notre Dame, p. 247. 1997.

CORBOZ, Julienne. Third-way neoliberalism and conditional cash transfers: The paradoxes of empowerment, participation and self-help among poor Uruguayan women. **The Australian Journal of Anthropology**, v. 24, p. 64–80, 2013.

COSTA, Pedro B. M. D. **O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil**. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política): Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

CRUZ-MARTÍNEZ, Gibrán. Mapping Welfare State Development in (post) Neoliberal Latin America. **Social Indicators Research**, n. 157, p. 175–201, 2021.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de

cidadania. In: DAGNINO, Evelina **Anos 90 - Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro. **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2004. p. 195-216.

DAGNINO, Evelina. **State-society relations and the Dilemmas of the new developmentalist state**. Institute of Development Studies. [S.l.], p. 157-168. 2016.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Inovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo. In: SEMINÁRIO DEMOCRATIC INNOVATION IN THE SOUTH, 2007. **Anais**. San José: CLACSO, 5-6 de março de 2007.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana C. C. The Participation of Civil Society in Lula's Government. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: representação e oposição**. 1ª. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

DE LA JARA, Felipe H. De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. **Sociológica**, v. 24, n. 70, p. 43-81, 2009.

DE LA JARA, Felipe H. Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Madrid, v. 22, n. 2, Fevereiro 2009.

DE LA JARA, Felipe H. La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados: Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. **Gestión y Política Pública**, v. 20, n. 2, p. 331-379, Dez. 2011.

DE LA JARA, Felipe J. H. **El programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía: ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México**. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia): Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México, 2007.

DE LA O, Ana L. **Crafting Policies to End Poverty in Latin America: The Quiet Transformation**. New York: Cambridge University Press, 2015.

DE SOUZA, Pedro H. G. F. *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a**

pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, p. 38. 2019.

DECENTRALIZATION under the Fox Administration: Progress or Stagnation? **Estudios Mexicanos**, v. 22, n. 2, p. 387-416, Jul 2006.

DELGADO, Jaime O. El proyecto económico de Vicente Fox. **Revista de la Facultad de Economía - BUAP**, Puebla, v. 6, n. 17, p. 111-123, Mai-Ago 2001.

DOWBOR, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do Movimento Municipalista de Saúde. In: LAVALLE, A.G., *et al.* **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. Cap. 1, p. 89-118.

EASTON, D. An approach to the analysis of Political Systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.

EDMONDS-POLI, Emily. Decentralization under the Fox Administration: Progress or Stagnation? **Estudios Mexicanos**, v. 22, n. 2, p. 387-416, Jul 2006.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, Setembro 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 24, p. 85–116, 1991.

ESPINOZA, Manuel I. Cinco sexenios de la política social en México. **Revista de Estudios Políticos**, v. 188, p. 159-196, 2020.

EVANS, David K.; GALE, Charles; KOSEC, Katrina. **The Educational Impacts of Cash Transfers for Children with Multiple Indicators of Vulnerability.** Center for Global Development. Washington, p. 48. 2021.

FARÍAS, Claudia R. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Chile.** CEPAL. Santiago, p. 52. 2012.

FARIAS, Claudia R. Los desafíos de la protección social en un país de renta alta: el caso chileno. **Rev. Urug. Cienc. Polít.**, Montevideu, v. 22, p. 94-112, 2013.

FAURE, Alain; POLLET, Gilles ; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel.** Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional Cash Transfer: reducing present and future poverty.** Washington DC: The World Bank, 2009.

FRANZONI, Juliana. **Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado**

laboral, política social y familias. San José: Editorial UCR, 2008.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, Celso. (1971) Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. p. 239-262.

GÓMEZ, Katya R. De Progresa- Oportunidades-Prospera a las Becas Benito Juárez: un análisis preliminar de los cambios en la política social en el sexenio 2018-2024 en México. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública**, v. 9, n. 1, p. 81-91, 2020.

GÓMEZ, Marco A. G. Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón. **El Cotidiano**, Distrito Federal, jan 2016. 53-62.

GONNET, Cecilia O. A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America. **Journal of Comparative Policy Analysis**, p. 1-17, Julho 2018.

GRISA, Catia. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, Luciana L.; SCHABBACH, Letícia M. **Políticas públicas: questões teórico metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2020. Cap. 3, p. 74-105.

GROOT, Richard D. *et al.* **Cash Transfers and Child Nutrition: What We Know and What We Need to Know**. UNICEF. Florence, p. 33. 2015.

GROSH, Margaret *et al.* **For Protection and Promotion: The design and implementation of effective safety nets**. Washington DC: The World Bank, 2008.

GURZA LAVALLE, A. *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE, A., *et al.* **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019. Introdução. p. 21-88.

HAILU, Degol ; SOARES, Fábio Veras. Cash Transfers in Africa and latin America: An overview. **Poverty in Focus**, Brasília, Agosto 2008. 3-5.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, Abril 1993.

HALPERN, Charlotte; HASSENTEUFEL, Patrick; ZITTOUN, Philippe. **Policy**

Analysis in France. Bristol: Policy Press, v. 11, 2018.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany P. D.; HASSENTEUFEL, Patrick **Sociologia da ação pública: teorias, abordagens e conceitos.** Brasília: ENAP, 2021. Cap. 2, p. 31-59.

HANLON, Joseph ; BARRIENTOS, Armando ; HULME, David. **Just give money to the poor: The development revolution from the Global South.** Sterling: Kumarian Press, 2010.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, Frederick A. **The Road to Serfdom.** London: Routledge, 2001.

HAYEK, Friedrich A. **The Constitution of Liberty.** Chicago: The University of Chicago Press, 1978.

HOOD, Christopher. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Malden, v. 20, n. 1, p. 127–144, 2007.

HOOD, Christopher C. **The Tools of Government.** London: McMillan Press, 1983.

HOOGE, LIESBET; MARKS, GARY. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 2, n. 97, p. 233-243, Maio 2003.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies: principles and instruments.** New York: Routledge, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; SAGUIN, Kidjie. Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine 4Ps case. **Brazilian Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro , v. 52, n. 2, p. 264-284, Março-Abril 2018.

HUBER, Evelyne; PRIBBLE, Jennifer; STEPHENS, John D. The Chilean Left in Power: Achievements, Failures, and Omissions. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy **Leftist Governments in Latin America: Successes and shortcomings.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Cap. 4, p. 77-97.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática, 1994.

IBARRARÁN, Pablo *et al.* **How Conditional Cash Transfers Work: Good Practices after 20 Years of Implementation.** [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2017.

INIGUEZ-MONTIEL, Alberto Javier; KUROSAKI, Takashi. Growth, inequality and poverty dynamics in Mexico. **Latin American Economic Review**, v. 27, n. 12, 2018.

ISUNZA VERA, Ernesto. Interfaces socioestatais e projetos políticos: a disputa entre prestação de contas e participação cidadã a partir da perspectiva de igualdade complexa. In: DAGNINO, EVELINA; OLVERA, ALBERTO; PANFICHI, ALDO **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. Cap. 2, p. 17-30.

JACCOUD, L; BICHR, R; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 37-53, 2017.

JACCOUD, Luciana; LICIO, Elaine C.; LEANDRO, José G. mplementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: ENAP **Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: ENAP, 2018. Cap. 1, p. 23-63.

KAST, Felipe. Las claves deL Ingreso Ético Familiar. In: FANTUZZI, Jorge **Ingreso ético familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza**. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2013. Cap. 1, p. 19-31.

KAZEPOV, Yuri; BARBERIS, Eduardo. Social welfare Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, IVE; NELSON, KENNETH **Minimum Income Protection in Flux**. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2013.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. **Revista de la Cepal**, Santiago, v. 69, p. 85-102, Dezembro 1999.

LÁRRAGA, Laura G. D. **Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe**. Banco Interamericano de Desarrollo. [S.l.]. 2016.

LARRAÑAGA, Osvaldo ; CONTRERAS, Dante. Chile Solidario y Combate a la Pobreza. In: PNUD **Las nuevas políticas de protección social**. Santiago de Chile: Uqbar Editores, 2010. p. 43-76.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologie de l'action publique**. 2^a. ed. Paris: Armand Colin, 2012.

LASCOUMES, Pierre; LEGALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and**

Institutions, Malden, v. 20, n. 1, p. 1-21, Janeiro 2007.

LAVER, Michael; BUDGE, Ian(eds.). **Party Policy and Government Coalitions**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: The MacMillan Press, 1992.

LEANDRO, José G.; MENICUCCI, Telma M. G. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Rev. Serv. Público**, Brasília, 2018. 817-848.

LETTENHOVE, Maïté K. D. Conditional Cash Transfers ins Latin America: Impact, scope and limitations. **Reflets et perspectives de la vie économique**, p. 5-18, Julho 2012.

LEVY, Santiago. **Oportunidad, crecimiento y pobreza en Mexico: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?** Banco Interamericano de Desarrollo. Mexico City, p. 73. 2007.

LEVY, Santiago; RODRÍGUEZ, Evelyne. **Sin Herencia de Pobreza**. Cidade de Mexico: Editorial Planeta Mexicana, 2005.

LICIO, Elaine C. Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas: uma análise sobre os instrumentos mobilizados. In: JACCOUD, Luciana **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. p. 345-383.

LINDER, S.; PETERS, B. G. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 35-58, Jan. - Mar. 1989.

LINDERT, Kathy ; SKOUFIAS, Emmanuel ; SHAPIRO, Joseph. **Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean**. World Bank Institute. Washington, p. 140. 2006.

LOMELÍ, Enrique Valencia; RODRÍGUEZ, David Foust ; WEBER, Darcy Tetreault. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Mexico**. CEPAL. Santiago, p. 41. 2012.

LOMELÍ, Enrique ; RODRÍGUEZ, David ; WEBER, Darcy. **Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI**. CEPAL. Santiago, p. 116. 2012.

LOMELÍ, Enrique V.; MOLINA, Máximo. El Programa Progres-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. In: CONEVAL **El Progres-Oportunidades-Prospera: 20 años de su creación**. Ciudad de Mexico: CONEVAL, 2019. Cap. 2, p. 144-147.

LOPEZ, Jesus A. F. **The politics of participatory democracy in Mexico: a comparative study of three localities**. 2002. Tese (Pós-Doutorado em Ciência Política): York,

University of York, 2002.

MADEIRA, Rafael; TAROUCO, Gabriela. Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, p. 171-185, 2011.

MANHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MANHONEY, J. E. T. K. **Explaining change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press., 2010. Cap. 1, p. 1-38.

MARCEL, Mario; RIVERA, Elizabeth. Régimenes de Bienestar en América Latina. In: TIRONI, Eugenio **Redes, Estados e mercados: soportes de la cohesion social en América Latina**. Santiago: CIEPLAN, 2008. Cap. 3, p. 151-223.

MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8–35, 2013.

MARTINS, Maique; CARBONAI, Davide. Cognição e interação: a construção de sentidos na implementação de políticas públicas. In: LIMA, Luciana L.; SCHABBACH, Leticia M. **Políticas Públicas: Questões macro-teóricas emergentes**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2020. Cap. 14, p. 371-393.

MCGIMPSEY, Ian. Late neoliberalism: Delineating a policy regime. **Critical Social Polic**, v. 36, n. 4, p. 1-21, 2016.

MEDELLÍN, Nadin *et al.* **Moving ahead: Recertification and Exit Strategies in Conditional Cash Transfer Programs**. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2015.

MEHTA, J. The varied roles of ideas in politics: from whether to how. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry **Ideas and politics in social science research**. Oxford : Oxford University Press, 2011. Cap. 1, p. 23-46.

MENICUCCI, Telma. **A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS**. CEPAL. Santiago do Chile, p. 59. 2014.

MENICUCCI, Telma M. G. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 77-92, 2014.

MENOCAL, Alina R. Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration. **Journal of Latin American Studies**, v. 33, n. 3, p. 513-538, Agosto 2001.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Guia para Acompanhamento das**

Condicionalidades dadas Condicionais do Programa Bolsa Família. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. VIS DATA 3 -. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação,** 2021. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q\[\]=r6JtY5Wtf7BtxJq25rV%2FfmhjhJFr121kmK19Zm11ZW%2BmaX7KrV%2BIkmilo5TJ7rJvoqmhrd50iLSYmcrGbqWwqMr3EMGqrJ6d3lms1d0vNSnLeCifb%2Byl6G2qazapbbImJG4gZfZXXjQ766Yq2hdg8B9epNgqcec](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?q[]=r6JtY5Wtf7BtxJq25rV%2FfmhjhJFr121kmK19Zm11ZW%2BmaX7KrV%2BIkmilo5TJ7rJvoqmhrd50iLSYmcrGbqWwqMr3EMGqrJ6d3lms1d0vNSnLeCifb%2Byl6G2qazapbbImJG4gZfZXXjQ766Yq2hdg8B9epNgqcec). Acesso em: 07 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Atenção Primária e Atenção Especializada: Conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. **Secretaria de Atenção Primária à Saúde,** 2022. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/noticia/16496>. Acesso em: 01 maio 2023.

MINISTERIO DE DESAROLLO SOCIAL E FAMILIA. **Evolución de la pobreza 1990-2017: Cómo ha cambiado Chile?** Ministerio de Desarrollo Social e Familia. Santiago, p. 86. 2017.

MINISTÉRIO DE DESAROLLO SOCIAL E FAMILIA. Observatório Social. **Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza,** 2023. Disponível em: <https://observatorio.ministeriodesarollosocial.gob.cl/nueva-serie-cba-2016>. Acesso em: 26 out. 2023.

MINISTERIO DE DESAROLLO SOCIAL. **Registro Social de Hogares.** Ministerio de Desarrollo Social. Santiago, p. 108. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.** Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2017.

MIROWSKI, Philip ; PLEHWE, Dieter. **The Making of the Neoliberal Thought Collective.** Massachusetts : Harvard university press, 2009.

MONNERAT, Giselle L.; SOUZA, Rosimary G. D. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Katál,** Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, Jun. 2011.

MONTEIRO, Doraliza A. A.; FERREIRA, Marco A. M.; TEIXEIRA, Karla M. D. Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Saúde Sociedade,** São Paulo, 2009. 214-226.

MULLER, Pierre. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au

monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe **La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologiepolitique de l'action publique. **Revue française de science politique**, v. 2, p. 189-208, 2000.

MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, p. 155-187, fev 2005.

NINNO, Carlo del *et al.* **Improving Payment Mechanisms in Cash-Based Safety Net Programs**. World Bank. Washington, p. 173. 2013.

OCAMPO, José A.; GÓMEZ-ARTEAGA, Natalie. Social Protection Systems, redistribution and Growth in Latin America. **CEPAL Review**, n. 122, p. 24, Agosto 2017.

OHCHR. **Comparative analysis in the Latin American region on social protection systems in light of their fiscal systems and mapping of promising practices**. United Nations. [S.l.], p. 69. 2022.

OLIVEIRA, Maria C. **Ideias e Políticas Públicas: Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, Brasil e Chile**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política): Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

OLIVEIRA, Maria C.; BICHIR, Renata M. Transferência monetária no Brasil e no Chile comparando ideias e o papel de instrument constituencies. **Lua Nova**, São Paulo, n. 113, p. 211-246, 2021.

OLIVEIRA, Maria C.; GONNET, Cecilia O. Mudanças e continuidades entre o Chile Solidario e o Ingreso Ético Familiar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 80-99, , jan.- fev. 2022.

ORDÓÑEZ, Sergio; SÁNCHEZ, Carlos. Latin American “Neo-Developmentalism,” State Action and Supranational Realignment: What Consequences to Multipolarity. **World Review of Political Economy**, v. 8, n. 3, p. 365-389, 2017.

ORTEGA, Evelyne R. Progresay su contexto, veinte años después. In: CONEVAL **El Progresay-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación**. C. de México: CONEVAL, 2019. Cap. 2, p. 67-113.

PAIVA, L; FALCÃO, T; BARTHOLO, L. Do PBF ao Brasil sem Miséria: um resmo do percurso brasileiro recente na busca de superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO,

Tereza; NERI, Marcelo **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Cap. 2, p. 25-47.

PECK, Jamie; THOEDORE, Nik. **Fast Policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism**. Minneapolis : University of Minnesota Press, 2015.

PENA, Paola. **The Politics of the diffusion of Conditional Cash Transfers in Latin America**. Brooks World Poverty Institute. Manchester, p. 1-32. 2014.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 23 - 85.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

PINTO, Aníbal. (1973) Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. p. 609-650.

POWER, T.; ZUCCO JR, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. **Latin American Re-search Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246 , 2009.

PRATES, Daniela Magalhães ; FRITZ, Barbara ; PAULA, Luiz Fernando. Varieties of Developmentalism: A Critical Assessment of the PT Governments. **Latin American Perspectives**, v. 230, n. 47, p. 45-64, Janeiro 2020.

PREBISCH, Raul. (1949) O desenvolvimento econômico da America Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. Cap. 1, p. 69-135.

PREBISCH, Raul. (1952) Problemas teóricos e praticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo: Record, 2000. Cap. 3, p. 179-216.

PULCINA, Débora C. A agenda do Banco Mundial para o século XXI: o fomento ao desenvolvimento sustentável, à boa governança e ao capital social. **Redes**, Santa cruz do Sul, v. 8, n. 3, p. 75-104, Setembro-Dezembro 2003.

RACZYNSKI, Dagmar. **istema Chile Solidario y la Política de Proteccion Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro**. iFHC/CIEPLAN. Santiago, p. 3-51. 2008.

RAWLINGS, Laura B.; RUBIO, Gloria M. **Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America**. The World Bank. Washington, p.

32. 2003.

RESENDE, Marcos T. **Liberalismo e Tecocracia: Política econômica, economistas e suas disputas nas ditaduras militares do Chile (1973-1982) e da Argentina (1976-1982)**. Porto Alegre: Editora Fi, 2022.

ROBERTSON, David B. **A theory of party competition**. London; New York: Wiley, 1976.

ROBLES, Claudia. **El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad**. CEPAL. Santiago de Chile, p. 102. 2011.

ROBLES, Claudia; MIROSEVIC, Vlado. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Brazil**. CEPAL. Santiago de Chile, p. 60. 2013.

RODRÍGUEZ, Victoria E. **Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo**. Boulder: Westview Press, 1997.

ROHWERDER, Brigitte. **CSOs supporting accountability in cash transfer programmes**. IDS: Institute of Development Studies. [S.l.], p. 19. 2016.

ROTTA, Edemar ; REIS, Carlos Nelson dos. Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 6, p. 33716-33719, jun 2020.

SAAD-FILHO, Alfredo. Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003–2019). **Latin American Perspectives**, v. 230, n. 1, p. 9-27, Janeiro 2020.

SAAVEDRA, Juan; GARCIA, Sandra. **Impacts of Conditional Cash Transfer Programs on Educational Outcomes in Developing Countries**. RAND Corporation. Santa Monica, p. 1-64. 2012.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SÁEZ, Manuel A.; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. VIII, n. 2, p. 137-157, 2002.

SALAMON, L. M. Rethinking Public Management: Third-Party Government. **Public Policy**, v. 29, n. 3, p. 255-275, 1981.

SAMUELS, David. From Socialism to Social-democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. **Comparative political studies**, v. 37, n. 9, p. 999-1024, Novembro 2004.

SANDEL, Michael J. **Justiça: O que é fazer a coisa certa**. 35ª. ed. Rio de Janeiro:

Civilização Brasileira, 2011.

SANTOS, Boaventura D. S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 1, p. 39-82.

SANTOS, W. G. D. **Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, v. 1, 1998.

SARACOSTTI, Mahia. The Chile Solidario system. **International Social Work**, v. 51, n. 4, p. 566-572, 2008.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, Dezembro 1970.

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **The review of politics**, v. I, n. 36, p. 85-131, Jan 1974.

SCHRAM, Sanford F. Neoliberalizing the Welfare State:Marketizing Social Policy/Disciplining Clients. In: CAHILL, Damien, *et al.* **The SAGE Handbook of Neoliberalism**. London: Routledge, 2018. Cap. 23, p. 308-322.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 5. ed. London: Routledge, 1994.

SCOTT, John. **Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación(PROGRESA)**. FAO. Cidade do México, p. 38. 1999.

SECCO, Lincoln. **História do PT**. 5ª. ed. Cotia: Ateliê Editorial, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS) / Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. MDS. Brasília, p. 178. 2004.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf Inc, 1999.

SILVA, Patricio. Doing Politics in a Depoliticised Society: Social Change and Political Deactivation in Chile. **Bulletin of Latin American Research**, v. 23, n. 1, p. 63-78, 2004.

SILVA, Patrício. **In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile**. State College: The Pennsylvania State University Press, 2008.

SINGER, André. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos Estudos**, v. 88, p. 89-111, Novembro 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Rio

de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

SMYRL, Marc. **Regulation institutionnelle et dynamique du politique: vers un programme de recherche international et transectoriel en politique publique.** Paris: Centre d'Etude Politique de l'Europe Latine, 2006.

SOARES, FÁBIO VERAS ; RIBAS, Rafael Perez ; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in. **Latin American Research Review**, v. 2, n. 45, p. 173-190, 2010.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José Â. **Federalismo e Políticas Públicas.** Brasília,: Enap, v. I, 2018.

SOLANO, Carlos B. Welfare regimes in Latin America: thirty years of social reforms and conflicting paradigms. In: CRUZ-MARTÍNEZ, Gibrán **Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America.** New York: Routledge, 2019. Cap. 2, p. 29-58.

SOLANO, Carlos B.; LOMELÍ, Enrique V. La transición del régimen de bienestar mexicano:entre el dualismo y las reformas liberales. **Rev. Urug. Cienc. Polít.** , Montevideo , v. 22, p. 38-64, 2013.

SOSS, J.; FORDING, R.; SCHRAM, J. **The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment.** University of Kentucky Center for Poverty Research Discussion. [S.l.], p. 1-43. 2009.

SUGIYAMA, Natasha B. The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. **Global Social Policy**, p. 250–278, Fev. - Mar. 2011.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. Beneficiarios del Pilar Solidario y Pensión Garantizada Universal (PGU) - Montos pagados en el mes. **Superintendencia de Pensiones**, 2023. Disponível em: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sps&menuN1=nbenmpagm&menuN2=NOID>. Acesso em: 13 abr. 2023.

TAROUCO, Gabriela D. S. Brazilian Parties According to their Manifestos: Political Identity and Programmatic Emphases. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 1, p. 54-76, 2011.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

TAVARES, Maria C. (1964) El proceso de sustitución de las importaciones como modelo de desarrollo reciente en America Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo **Cinquenta**

anos de pensamento na CEPAL. São Paulo: Record, 2000. Cap. 4, p. 217-238.

TEICHMAN, Judith A. Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in Mexico and Chile. **International Political Science Review**, v. 30, n. 1, p. 67–87, 2009.

TEIXEIRA, Ana C.; ALBUQUERQUE, Maria D. C.. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006. Cap. 4, p. 179-228.

TEPEPA, Martha. **Social Policy in Mexico and Argentina.** Levy Economics Institute. New York, p. 50. 2019.

THE MANIFESTO PROJECT. A short primer on the Manifesto Project and its methodology. **The Manifesto Project**, 2018. Disponível em: <https://manifesto-project.wzb.eu/tutorials/primer>. Acesso em: 17 ago. 2022.

THORBECKE, Erik. The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005. **UNWIDER**, Helsinki, v. 155, n. 2006, p. 1-37, Dezembro 2006.

TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e descontinuidade de uma política à deriva. In: GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Cap. 3, p. 75-98.

TOMAZINI, Carla G. As coalizões de causa em torno das políticas de transferências condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. **Carta Internacional**, v. 5, n. 2, p. 37-55, Setembro 2016.

ULFGARD, Rebecka; VILLANUEVA, César. The power to transform? Mexico's 'Fourth Transformation' under President Andrés Manuel López Obrador. **Globalizations**, v. 17, n. 6, p. 1027-1042, 2020.

UNDP. **Human Development Report 1990.** United Nations Development Programme. New York, p. 141. 1990.

UNITEDNATIONS. United Nations Millennium Declaration. **Human Rights Instruments**, 2000. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>. Acesso em: 03 Junho 2022.

VALENTÍN, Romeo. El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI. **El Cotidiano**, Cidade do México, n. 172, p. 52-59, Março-abril 2012.

VALERA, Carlos F. M. **La construcción de pactos y consensos en materia de**

política social. CEPAL. Santiago de Chile , p. 113. 2013.

VAN DER REE, Gerard. Citizenship 'from Above'? The Case of Chile, 1964-2010. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, v. 90, p. 23-38, Abril 2011.

VARGAS, Luis Hernán ; CUEVA , Pedro ; MEDELLÍN, Nadin. **¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar?** Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago, p. 45. 2017.

VÁZQUEZ, Francisco R. La victoria del Partido Acción Nacional en las elecciones de 2000. **Estudios Políticos**, v. 24, p. 9-37, Maio-Agosto 2000.

VILLARREAL , Héctor ; MACÍAS, Alejandra. **El sistema de pensiones en México.** CEPAL. Santiago, p. 74. 2020.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL**, Santiago, v. Número Especial em Português, p. 127-140, Maio 2010.

VOLKENS, Andrea *et al.* **The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2021a.** Berlim: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpsds.2021a>. Acesso em: 17 ago. 2022.

WEISSER, F. *et al.* Translating the ‘adaptation to climate change’ paradigm: The politics of a travelling idea in Africa. **The Geographical Journal**, v. 180, n. 2, p. 111-119, 2014.

WELLS, John. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. **Rev. adm. empres**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 21-44, Abr 1974.

WIESEHOMEIER, Nina; SINGER, Matthew; RUTH-LOVELL, Saskia. **Political Representation, Executives, and Political Parties Survey: Data from Expert Surveys in 18 Latin American Countries, 2018-2019.** IE University, University of Connecticut and GIGA Institute Hamburg. [S.l.]. 2021. (<https://doi.org/10.7910/DVN/JLOYIJ>).

WORLD BANK. **Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy.** World Bank. Mexico City, p. 331. 2004.

WORLDBANK. **Relatórios sobre o desenvolvimento internacional: Luta contra a pobreza.** World Bank. Washington, p. 324. 2000.

YANG, Jae-jin *et al.* What makes hybrid insourcing successful: A new public–private partnership model for social welfare services. **Asian Social Work and Policy Review**, n. 14, p. 11-21, 2020.

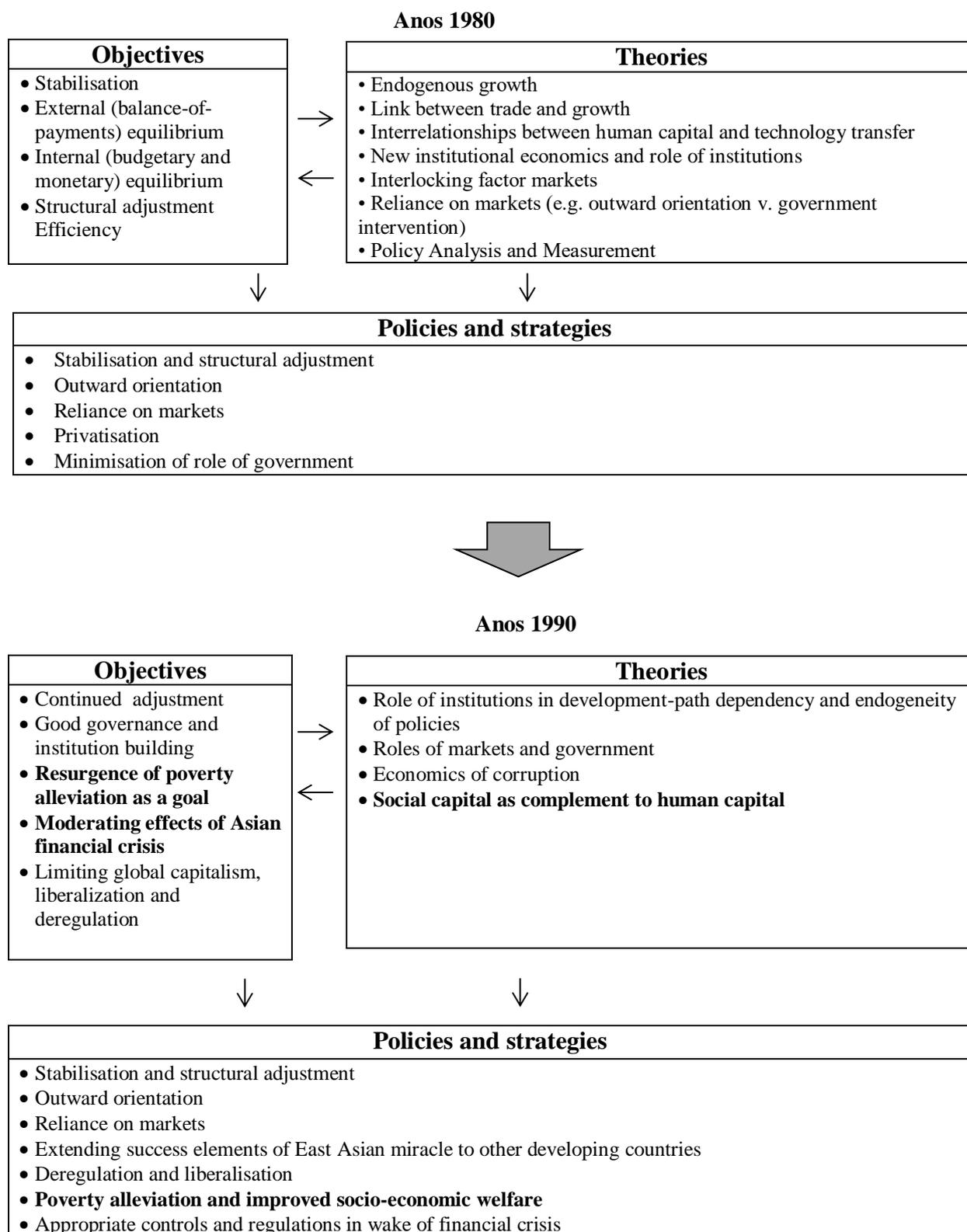
YASCHINE, Iliana. Progres-a-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. In:

CONEVAL **El Progresas-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación**. C. de México: CONVAL, 2019. Cap. 1, p. 31-66.

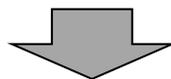
YASCHINE, Iliana; OROZCO, Monica. The evolving anti-poverty agenda in Mexico the political economy of PROGRESA ans Oportunidades. In: ADATO, M; HODDINOTT, J. **Conditional Cash transfers in Latin America**. Washington: Johns Hopkins University Press, 2010. Cap. 3, p. 55-78.

ANEXOS

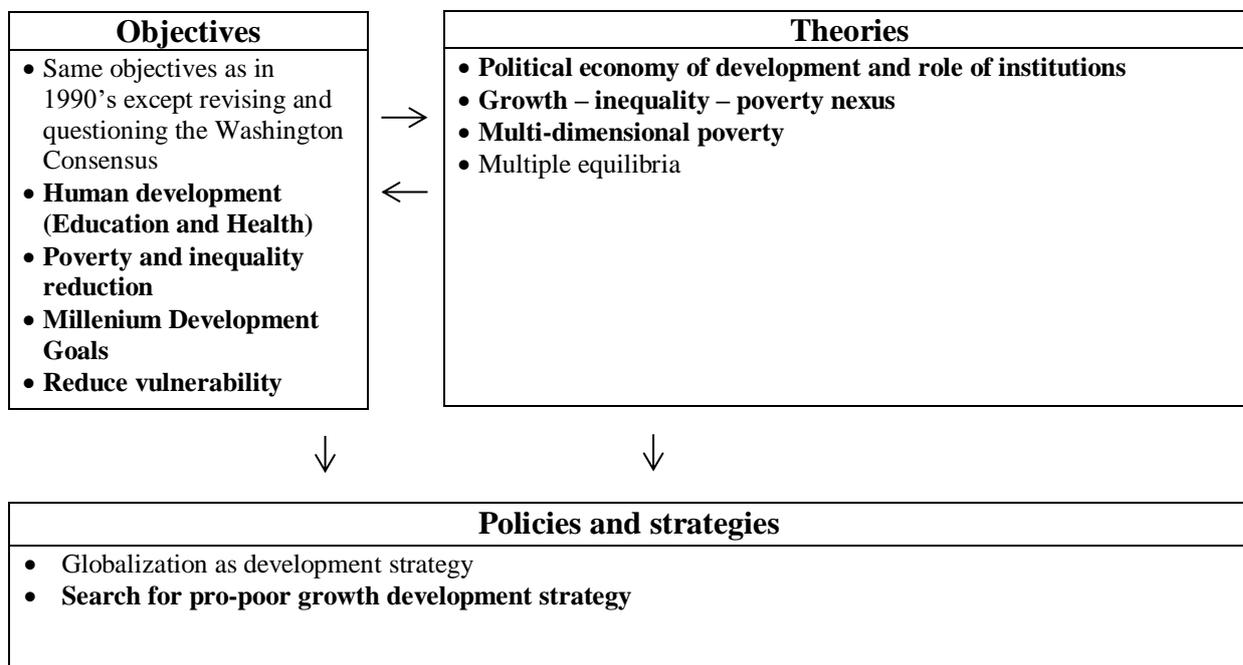
ANEXO I – DOCTRINAS DE DESENVOLVIMENTO 1980-2000



(continua)



Anos 2000-2005



Fonte: adaptado de Thorbecke (2006, p. 16; 20; 27)

**ANEXO II: INDICADORES DO MANIFESTO PROJECT DATASET – 2021A (OECD)
E 2021B (SOUTH AMERICA)**

Economic Planning

Favourable mentions of long-standing economic planning by the government.

Free Market Economy

Favourable mentions of the free market and free market capitalism as an economic model (Laissez-faire economy, superiority of individual enterprise over state and control systems...)

Keynesian Demand Management

Favourable mentions of demand side oriented economic policies (assistance to consumers rather than businesses).

Protectionism: Negative

Support for the concept of free trade and open markets. Call for abolishing all means of market protection.

Economic Growth: Positive

The paradigm of economic growth. Includes: general need to encourage or facilitate greater production, need for the government to take measures to aid economic growth.

Economic Orthodoxy

Need for economically healthy government policy making (reduction of budget deficits, retrenchment in crisis, thrift and savings in the face of economic hardship, support for traditional economic institutions such as stock market and banking system, support for strong currency).

Constitutionalism: Positive

Support for maintaining the status quo of the constitution. Support for specific aspects of the manifesto country's constitution.

Constitutionalism: Negative

Opposition to the entirety or specific aspects of the manifesto country's constitution. Calls for constitutional amendments or changes. May include calls to abolish or rewrite the current constitution.

Democracy

Favourable mentions of democracy as the “only game in town”. General support for the manifesto country's democracy. May also include: democracy as method or goal in national, international or other organisations (e.g. labour unions, political parties etc.), the need for the involvement of all citizens in political decisionmaking, support for either direct or representative democracy, support for parts of democratic regimes (rule of law, division of powers, independence of courts etc.).

Corporatism

Favourable mentions of cooperation of government, employers, and trade unions simultaneously. The collaboration of employers and employee organisations in overall economic planning supervised by the state.

Civic Mindedness: Positive

Appeals for national solidarity and the need for society to see itself as united. Calls for solidarity with and help for fellow people, familiar and unfamiliar. May include: favourable mention of the civil society, decrying anti-social attitudes in times of crisis, appeal for public spiritedness, support for the public interest.

Political Authority

References to the manifesto party's competence to govern and/or other party's lack of such competence. Also includes favourable mentions of the desirability of a strong and/or stable government in general.

Decentralization

Support for federalism or decentralisation of political and/or economic power.

Centralisation

General opposition to political decision-making at lower political levels. Support for unitary government and for more centralisation in political and administrative procedures.

Multiculturalism: Positive / Multiculturalism General: Positive

Favourable mentions of cultural diversity and cultural plurality within domestic societies. May include the preservation of autonomy of religious, linguistic heritages within the country including special educational provisions.

Multiculturalism: Negative/ Multiculturalism General: Negative

The enforcement or encouragement of cultural integration. Appeals for cultural homogeneity in society.

Welfare State Expansion

Favourable mentions of need to introduce, maintain or expand any public social service or social security scheme. This includes, for example, government funding of: health care, child care, elder care and pensions, social housing.

Welfare State Limitation

Limiting state expenditures on social services or social security. Favourable mentions of the social subsidiary principle (i.e. private care before state care);

Education Expansion

Need to expand and/or improve educational provision at all levels.

Education Limitation

Limiting state expenditure on education. May include: the introduction or expansion of study fees at all educational levels, increasing the number of private schools.

Equality: Positive

Concept of social justice and the need for fair treatment of all people. This may include: special protection for underprivileged social groups; removal of class barriers; need for fair distribution of resources; the end of discrimination.

Governmental and Administrative Efficiency

Need for efficiency and economy in government and administration and/or the general appeal to make the process of government and administration cheaper and more efficient.

Labour Groups: Positive

Favourable references to all labour groups, the working class, and unemployed workers in general. Support for trade unions and calls for the good treatment of all employees, including: more jobs; good working conditions; fair wages; pension provisions etc.

Labour Groups: Negative

Negative references to labour groups and trade unions. May focus specifically on the danger of unions 'abusing power'.

Democracy General: Positive

Favourable mentions of democracy as the "only game in town". General support for the manifesto country's democracy. May also include: democracy as method or goal in national, international or other organisations (e.g. labour unions, political parties etc.); the need for the involvement of all citizens in political decisionmaking; support for parts of democratic regimes (rule of law, division of powers, independence of courts etc.).

Transition: Pre-Democratic Elites: Negative

Against pre-democratic elite's involvement in democratic government, weeding out the collaborators of former, non-Democratic regime from governmental service; for truth commissions and other institutions illuminating recent history.

Transition: Rehabilitation and Compensation

References to civic rehabilitation of politically persecuted people in the authoritarian era; references to juridical compensation concerning authoritarian expropriations; moral compensation.

Transition: Pre-Democratic Elites: Positive

Co-operation with pre-democratic authorities in the transition period; amnesty for former, non-Democratic elites; and 'let sleeping dogs lie' in dealing with the nomenclature of the former, non-Democratic regime.

Representative Democracy: Positive

Favourable mentions of the system of representative democracy, in particular in contrast to direct democracy. This includes the protection of representative institutions and actors against direct democratic elements.

Direct Democracy: Positive

Favourable mentions of the system of direct democracy, in particular in contrast to representative democracy. This includes the call for the introduction and/or extension of referenda, participatory budgets and other forms of direct democracy.

Civic Mindedness General: Positive

General appeals for national solidarity and the need for society to see itself as united. Calls for solidarity with and help for fellow people, familiar and unfamiliar. May include: favourable mention of the civil society and volunteering, decrying anti-social attitudes in times of crisis, appeal for public spiritedness; support for the public interest.

Civic Mindedness: Bottom-Up Activism

Appeals to grassroots movements of social change; banding all sections of society together to overcome common adversity and hardship; appeals to the people as a united actor.

Political Authority: Party Competence

References to the manifesto party's competence to govern and/or other party's lack of such competence.

Political Authority: Personal Competence

Reference to the presidential candidate's or party leader's personal competence to govern and/or other candidate's or leader's lack of such competence.

Political Authority: Strong government

Favourable mentions of the desirability of a strong and/or stable government in general.

ANEXO III: QUESTIONÁRIO-BASE DO PREPPS

Prompt for positioning:

Where would you place each of the political actors on the following issue?

Prompt for importance:

And how important is that issue for each political actor?

Taxes v. Spending (Refere-se ao equilíbrio entre impostos e serviços públicos)

Promotes raising taxes to increase public services. (1)

Promotes cutting public services to cut taxes. (20)

Privatization (Refere-se à propriedade dos bens estratégicos e energéticos, se privado ou estatal).

Promotes maximum state ownership of business and industry, such as gas, oil, electricity and telecommunications. (1)

Opposes all state ownership of business and industry, such as gas, oil, electricity and telecommunications. (20)

Deregulation (Refere-se ao nível de regulação e controle dos mercados)

Favors high levels of state regulation and control of the market. (1)

Favors deregulation of markets at every opportunity. (20)

Popular vote (Referendum) (Refere-se à disposição política do partido de incentivar a participação pública em referendos)

Supports politicians having the authority to activate a popular vote by their citizens on important political issues. (1)

Rejects politicians having the authority to activate a popular vote by their citizens on important political issues. (20)

Popular initiative (Refere-se à disposição do partido em apoiar a participação *bottom-up* dos cidadãos)

Supports citizens having the authority to activate a popular vote on laws (enacted or not) via the collection of necessary signatures.

Rejects citizens having the authority to activate a popular vote on laws (enacted or not) via the collection of necessary signatures. (20)

Recall (Refere-se à disposição do partido em apoiar iniciativas revogatórias de mandatos políticos)

Supports citizens having the authority to activate a vote to recall the mandate of an elected representative via the collection of the necessary signatures. (1)

Rejects citizens having the authority to activate a vote to recall the mandate of an elected representative via the collection of the necessary signatures (20)

Redistribution (Refere-se ao apoio do partido à redistribuição de renda)

Strongly favors redistribution (1)

Strongly opposes redistribution (20)

Transfers (Refere-se à posição do partido com relação às transferências: se universais ou focalizadas)

Supports income transfer policies that guarantee generous benefits to all [NATIONALITY] (1)

Supports income transfer policies focused on those people most in need or favors the discretionary distribution of transfers to those people. (20)

Services (Refere-se à posição do partido com relação ao uso dos recursos públicos aplicados a serviços de saúde e educação, se para financiar um modelo *insourcing* (provisão estatal) ou *outsourcing* (privatista))

Supports financing high quality public health and education services for all [NATIONALITY] (1)

Does not support financing high quality health and education services or favors the use of public funds

for the expansion of private services. (20)

ANEXO IV – RESULTADOS ORIGINAIS DOS INDICADORES DO *MANIFESTO PROJECT DATASET (VERSION 2021A)*

INDICADOR	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
Free Market Economy (per401)	0.976	1.319	0.784	0.000	0.000
Economic Planning (per404)	0.217	0.000	1.254	0.833	1.338
Protectionism: Negative (per407)	0.867	0.792	0.000	0.321	0.000
Keynesian Demand Management (per409)	0.000	0.000	0.000	0.321	1.003
Economic Orthodoxy (per414)	2.547	1.055	3.918	0.064	0.334
Economic Growth: Positive (per410)	4.878	3.166	1.724	2.372	4.348
Constitutionalism: Negative (per204)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Constitutionalism: Positive (per203)	0.759	0.000	0.000	0.192	0.669
Corporatism (per405)	0.000	0.000	0.000	0.192	0.000
Democracy (per202)	8.184	4.749	3.448	3.205	1.672
Political Authority (per305)	1.301	2.111	2.508	4.487	20.401
Civic Mindedness: Positive (per606)	1.680	0.528	0.000	0.641	4.013
Centralisation (per302)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Decentralization (per301)	4.661	2.639	2.038	2.821	0.669
Multiculturalism: Negative (per608)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Multiculturalism: Positive (per607)	0.705	1.319	0.627	0.000	2.341

INDICADOR	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto	López Obrador
Welfare State Limitation (per505)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Welfare State Expansion (per504)	10.298	2.111	9.561	11.667	3.344
Education Limitation (per507)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Education Expansion (per506)	4.444	5.013	9.248	7.949	5.017
Governmental and Administrative Efficiency (per303)	4.444	6.860	11.442	7.244	6.020
Equality: Positive (per503)	6.233	7.388	1.567	0.385	7.692
Labour Groups: Negative (per702)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Labour Groups: Positive (per701)	1.301	3.430	0.313	0.769	5.017

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Volkens *et al.* (2021)

ANEXO V – RESULTADOS ORIGINAIS DOS INDICADORES DO MANIFESTO PROJECT DATASET: SOUTH AMERICA
(VERSION 2020B)

	Ricardo Lagos	Bachelet I	Piñera I	Bachelet II	Piñera II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Bolsonaro
Free Market Economy (per401)	0.439	0.037	0.505	0.119	0.000	0.543	0.000	0.000	0.172	14.726
Economic Planning (per404)	0.000	0.475	0.101	0.000	0.208	2.250	1.066	1.515	0.344	0.000
Protectionism: Negative (per407)	0.987	0.767	0.353	0.000	0.000	0.543	0.355	0.379	0.000	3.425
Keynesian Demand Management (per409)	0.000	0.146	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.377	0.000
Economic Orthodoxy (per414)	0.877	1.679	1.363	0.919	1.250	2.560	2.131	2.273	1.377	8.390
Economic Growth: Positive (per410)	2.632	4.345	5.502	4.032	3.125	14.430	3.020	3.409	7.229	2.568
Constitutionalism: Negative (per204)	0.548	0.183	0.050	1.364	0.208	0.078	0.000	0.000	0.172	0.171
Constitutionalism: Positive (per203)	0.110	0.000	0.000	0.000	0.000	1.241	0.000	0.000	0.000	1.541
Corporatism (per405)	0.658	0.000	0.000	0.000	0.000	1.009	0.178	0.000	0.000	0.000
Democracy General: Positive (per202_1)	8.553	3.651	3.231	4.477	8.333	3.957	8.171	7.197	4.303	1.712
Transition: Pre-Democratic Elites: Positive (per305_4)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.208	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Transition: Pre-Democratic Elites: Negative (per305_5)	0.329	1.132	0.000	0.000	0.417	0.000	0.000	0.000	0.172	0.000

	Ricardo Lagos	Bachelet I	Piñera I	Bachelet II	Piñera II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Bolsonaro
Transition: Rehabilitation and Compensation (per305_6)	0.000	0.292	0.303	0.000	0.000	0.000	0.178	0.000	0.000	0.000
Representative Democracy: Positive (per202_3)	0.110	0.767	0.606	0.030	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Direct Democracy: Positive (per202_4)	0.439	0.000	0.101	0.030	0.000	0.078	0.710	0.000	0.516	0.000
Centralisation (per302)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.233	0.710	0.000	0.172	0.514
Decentralization (per301)	3.618	3.687	5.704	5.188	0.417	3.491	3.552	0.758	2.065	1.370
Political Authority: Party Competence (per305_1)	2.303	0.438	6.966	2.372	3.542	0.155	0.710	6.061	5.164	0.000
Political Authority: Personal Competence (per305_2)	0.329	0.584	0.202	0.000	0.208	0.000	1.954	2.273	0.344	0.856
Political Authority: Strong government (per305_3)	0.000	0.037	0.000	0.030	0.000	0.155	0.178	0.379	0.000	0.171
Civic Mindedness General: Positive (per606_1)	1.864	0.913	0.000	0.652	9.583	1.629	0.000	1.515	0.688	0.171
Civic Mindedness: Bottom-Up Activism (per606_2)	0.000	0.840	0.000	0.000	0.000	0.000	0.178	0.379	0.000	0.000
Multiculturalism General: Negative (per608_1)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.171
Multiculturalism General: Positive (per607_1)	0.548	0.292	0.000	0.030	0.208	0.233	2.309	0.379	0.000	0.171

	Ricardo Lagos	Bachelet I	Piñera I	Bachelet II	Piñera II	Lula I	Lula II	Dilma I	Dilma II	Bolsonaro
Welfare State Limitation (per505)	1.096	0.402	1.615	0.000	0.208	0.000	0.000	0.000	0.000	1.712
Welfare State Expansion (per504)	9.649	12.085	7.017	8.627	7.708	9.930	8.348	10.985	7.573	4.110
Education Limitation (per507)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	2.226
Education Expansion (per506)	7.566	5.221	7.017	6.937	5.625	3.646	5.684	6.818	8.090	5.479
Governmental and Administrative Efficiency (per303)	3.289	6.864	3.988	6.463	3.333	5.353	3.197	1.515	3.614	1.199
Equality: Positive (per503)	8.991	8.178	3.281	9.102	4.583	9.542	6.750	3.409	9.294	2.055
Labour Groups: Negative (per702)	0.000	0.000	0.000	0.326	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.199
Labour Groups: Positive (per701)	1.535	2.081	2.272	3.617	4.583	4.422	2.664	3.030	3.787	1.884

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Burst *et al.* (2020)

ANEXO VI – INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS DA PESQUISA EMPÍRICA NOS TRÊS CASOS NACIONAIS DE CCTS

PROGRAMA	TIPO DE INSTRUMENTO	REFERÊNCIA LEGAL	DESCRIÇÃO	DATA	GOVERNO
PBF-PAB	Lei	10.836	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.	09/01/2004	Lula I
PBF-PAB	Decreto	5.209	Regulamenta o Programa Bolsa Família.	17/09/2004	Lula I
PBF-PAB	Portaria	3.789	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades do PBF	17/11/2004	Lula I
PBF-PAB	Portaria	2.509	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades do PBF.	18/11/2004	Lula I
PBF-PAB	Portaria	246	Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.	20/05/2005	Lula I
PBF-PAB	Portaria	551	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.	09/11/2005	Lula I
PBF-PAB	Portaria	555	Regulamenta a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família.	11/11/2005	Lula I
PBF-PAB	Portaria	666	Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	28/12/2005	Lula I
PBF-PAB	Decreto	6.135	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências	26/07/2007	Lula I
PBF-PAB	Decreto	6.392	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	12/03/2008	Lula II

PBF-PAB	Lei	11.692	Dispõe sobre o Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836	10/06/2008	Lula II
PBF-PAB	Portaria	321	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.	29/09/2008	Lula II
PBF-PAB	Portaria	341	Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família	07/10/2008	Lula II
PBF-PAB	Portaria	376	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.	16/10/2008	Lula II
PBF-PAB	Decreto	6.917	Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família	30/07/2009	Lula II
PBF-PAB	Decreto	7.013	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	19/09/2009	Lula II
PBF-PAB	Portaria	344	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece diretrizes e critérios para a gestão de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e fixa normas e procedimentos para a administração desses benefícios.	21/10/2009	Lula II
PBF-PAB	Lei	12.058	Lei do IGD – Altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para incluir as disposições do IGD	13/11/2009	Lula II
PBF-PAB	Portaria	617	Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	11/08/2010	Lula II
PBF-PAB	Decreto	7.332	Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, relativos às atualizações do programa até o momento, em especial o IGD.	19/10/2010	Lula II

PBF-PAB	Portaria	754	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos do IGD para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências.	20/11/2010	Lula II
PBF-PAB	Decreto	7.492	Institui o Plano Brasil Sem Miséria.	02/06/2011	Dilma I
PBF-PAB	Medida Provisória	535	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.	02/06/2011	Dilma I
PBF-PAB	Portaria	177	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências.	16/06/2011	Dilma I
PBF-PAB	Portaria	204	Disciplina procedimentos relativos ao pagamento e aos cartões de benefícios do Programa Bolsa Família – PBF, incluindo aqueles contratados junto à Caixa Econômica Federal.	08/07/2011	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	7.572	Programa Bolsa Verde – Regulamenta dispositivos da Medida Provisória no 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde.	28/09/2011	Dilma I
PBF-PAB	Portaria	271	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família.	04/10/2011	Dilma I
PBF-PAB	Lei	12.512	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.	14/10/2011	Dilma I

PBF-PAB	Decreto	7.644	Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.	16/12/2011	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	7.758	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	15/06/2012	Dilma I
PBF-PAB	Lei	12.722	Altera a Lei do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), especificamente o art. 2º, que define o público-alvo e a forma de acesso ao programa	03/10/2012	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	7.852	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	30/11/2012	Dilma I
PBF-PAB	Portaria	251	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.	12/12/2012	Dilma I
PBF-PAB	Instrução Operacional Conjunta	19	Divulga aos estados e municípios orientações para inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.	07/02/2013	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	7.931	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.	19/02/2013	Dilma I
PBF-PAB	Lei	12.817	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para ampliar a idade limite de crianças e adolescentes que compõem as unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao recebimento do benefício para superação da extrema pobreza, e dá outras providências.	05/06/2013	Dilma I

PBF-PAB	Instrução Operacional Conjunta	20	Trata sobre os procedimentos para a identificação de gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao Benefício Variável à Gestante (BVG) e das regras relacionadas à concessão desse benefício	12/07/2013	Dilma I
PBF-PAB	Portaria	94	Dispõe sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.	04/09/2013	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	8.121	Altera o Decreto nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	16/10/2013	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	8.232	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.	30/04/2014	Dilma I
PBF-PAB	Resolução CNAS	15	Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF)	05/06/2014	Dilma I
PBF-PAB	Decreto	8.794	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências.	29/06/2016	Temer
PBF-PAB	Decreto	8.869	Institui o Programa Criança Feliz	05/10/2016	Temer
PBF-PAB	Decreto	9.221	Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – Regulamenta a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.	06/12/2017	Temer

PBF-PAB	Decreto	9.396	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família.	30/05/2018	Temer
PBF-PAB	Instrução Operacional Conjunta	25	Divulga aos estados e aos municípios as orientações para a busca e o atendimento de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes identificados ao final de cada período do acompanhamento da frequência no código de situação “2” – beneficiário não localizado – no Sistema Presença/MEC.	27/08/2018	Temer
PBF-PAB	Instrução Operacional Conjunta	99	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com efeitos por descumprimento de condicionalidades.	19/12/2019	Bolsonaro
PBF-PAB	Medida Provisória	1.061	MP do Auxílio Brasil – Revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004	16/06/2021	Bolsonaro
PBF-PAB	Decreto	10.851	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.	05/11/2021	Bolsonaro
PBF-PAB	Decreto	10.852	Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.	08/11/2021	Bolsonaro

PBF-PAB	Lei	14.284	Lei do Auxílio Brasil – Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências	29/12/2021	Bolsonaro
PBF-PAB	Decreto	11.013	Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2022	29/03/2022	Bolsonaro
PBF-PAB	Decreto	11.016	Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	29/03/2022	Bolsonaro
PBF-PAB	Portaria	766	Regulamenta a gestão de condicionalidades do Programa Auxílio Brasil, revoga a Portaria MDS nº 251, de 12 de dezembro de 2012, e dá outras providências.	20/04/2022	Bolsonaro
PBF-PAB	Lei	14.342	Institui o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.	18/05/2022	Bolsonaro
PBF-PAB	Emenda Constitucional	123	[...] [dentre outras coisas] expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021;	14/07/2022	Bolsonaro
CHS-IEF	Lei	19.949	Establece un sistema de proteccion social para 293ssistên um situacion de extrema pobreza denominado chile solidario	05/06/2004	Ricardo Lagos

CHS-IEF	Decreto	235	Aprueba reglamento para la aplicación de la ley nº 19.949, que crea el sistema de protección social denominado Chile Solidario	14/03/2005	Ricardo Lagos
CHS-IEF	Lei	20.012	Otorga bono 294ssistênci294io para los sectores de menores ingresos	22/05/2005	Ricardo Lagos
CHS-IEF	Lei	20.111	Concede bono 294ssistênci294io para las 294ssistên de menores ingresos	28/06/2006	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	291	Reglamenta el diseño, uso y aplicación de la Ficha de Protección Social.	28/11/2006	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	331	Establece objetivos, líneas de acción y 294ssistênci294i de los programas 294ssistênci al Sistema Chile Solidario.	10/03/2007	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	10	Establece objetivos, líneas de acción y 294ssistênci294i del Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra.	20/03/2007	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.248	Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial.	01/02/2008	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	225	Establece objetivos, líneas de acción y 294ssistênci294i de los programas 294ssistênci al Sistema Chile Solidario.	19/02/2008	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	235	Establece objetivos, líneas de acción y 294ssistênci294i del Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra para 294ssistênci294i del Sistema Chile Solidario.	14/03/2008	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.255	-	17/03/2008	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.262	Otorga bono especial para los sectores de menores ingresos.	18/04/2008	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.326	Establece incentivos 294ssistênci 294ssistênci294, concede un bono 294ssistênci294io para las 294ssistên de menores ingresos y 294ssistênci otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo.	20/01/2009	Bachelet I

CHS-IEF	Decreto	2	Establece objetivos, líneas de acción, requisitos de acceso y 295ssistênci295i del Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra para 295ssistênci295i del Sistema Chile Solidario.	24/02/2009	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	3	Establece objetivos, requisitos de acceso, líneas de acción y 295ssistênci295i de los programas 295ssistênci al Sistema Chile Solidario.	10/03/2009	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.36	Otorga bono 295ssistênci295io para los sectores de menores ingresos e introduce modificaciones um la Ley N° 20.259.	25/06/2009	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.378	Crea um subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros.	01/09/2009	Bachelet I
CHS-IEF	Lei	20.379	Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia ‘Chile Crece Contigo’.	01/09/2009	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	3	Establece objetivos, líneas de acción, requisitos de acceso y 295ssistênci295i del Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra para 295ssistênci295i del Sistema Chile Solidario.	09/03/2010	Bachelet I
CHS-IEF	Decreto	2	Establece objetivos, líneas de acción y 295ssistênci295i del Programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra.	24/03/2010	Piñera I
CHS-IEF	Lei	20.428	Otorga um bono 295ssistênc a las 295ssistênc de menores ingresos.	24/03/2010	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	126	Modifica Decreto N° 3, de 2009, que 295ssistênci objetivos, requisitos de acceso, líneas de acción y 295ssistênci295i de los programas 295ssistênci al Sistema Chile Solidario.	25/09/2010	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	29	Aprueba reglamento que 295ssistênci normas para la implementación del Programa ‘Bonificación al Ingreso Ético Familiar’ 295ssistênci295 um la partida 21, capítulo 01, programa 05, subtítulo 24, ítem 03, asignación 010, glosa 08 de la Ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.	26/03/2011	Piñera I

CHS-IEF	Decreto	25	Modifica Decreto N° 3, de 2009, que 296ssistênci objetivos, requisitos de acceso, líneas de acción y 296ssistênci al Sistema Chile Solidario.	26/05/2011	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	59	Modifica Decreto N° 29, de 2011, que aprueba el reglamento que 296ssistênci normas para la implementación del Programa 'Bonificación al Ingreso Ético Familiar' 296ssistênci um la partida 21, capítulo 01, programa 05, subtítulo 24, ítem 03, asignación 010, glosa 08 de la Ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.	03/08/2011	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	91	Modifica Decreto N° 29, de 2011, que aprueba el reglamento que 296ssistênci normas para la implementación del Programa 'Bonificación al Ingreso Ético Familiar' 296ssistênci um la partida 21, capítulo 01, programa 05, subtítulo 24, ítem 03, asignación 010, glosa 08 de la Ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.	22/10/2011	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	80	Modifica Decreto N° 29, de 2011, que aprueba el reglamento que 296ssistênci normas para la implementación del Programa 'Bonificación al Ingreso Ético Familiar' 296ssistênci um la partida 21, capítulo 01, programa 05, subtítulo 24, ítem 03, asignación 010, glosa 08 de la Ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.	17/11/2011	Piñera I
CHS-IEF	Lei	20.595	Crea el Ingreso Ético Familiar que 296ssistênci bonos y 296ssistênci 296io condicionadas para las 296ssistên de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.	17/05/2012	Piñera I
CHS-IEF	Lei	20.605	Concede bono 296ssistênc de alimentos.	16/06/2012	Piñera I

CHS-IEF	Decreto	114	Modifica Decreto N° 29, de 2011, que aprueba el reglamento que 297ssistênci normas para la implementación del Programa ‘Bonificación al Ingreso Ético Familiar’ 297ssistênci297 um la partida 21, capítulo 01, programa 05, subtítulo 24, ítem 03, asignación 010, glosa 08 de la Ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.	27/06/2012	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	3	Aprueba reglamento del artículo 21° de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que 297ssistênci bonos y 297ssistênci297io condicionadas para las 297ssistên de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.	30/06/2012	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	29	Aprueba reglamento que 297ssistênci normas para la implementación del Programa ‘Bonificación al Ingreso Ético Familiar’ 297ssistênci297 um la partida 21, capítulo 01, programa 05, subtítulo 24, ítem 03, asignación 010, glosa 08 de la Ley N° 20.481, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.	29/09/2012	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	30	Aprueba reglamento de la Ley N° 20.595, sobre 297ssistênci297io 297ssistênci y el Bono de Protección.	29/09/2012	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	20	Modifica Decreto N° 291, de 2006, que 297ssistênci el diseño, uso y aplicación de la Ficha de Protección Social.	09/10/2012	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	34	Aprueba reglamento de la Ley N° 20.595, sobre Subsistema de Protección y Promoción Social ‘Seguridades y Oportunidades’.	07/12/2012	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	16	Aprueba reglamento de la Ley 20.595, sobre 297ssistênci297 de focalización y reclamo del Subsistema de Protección y Promoción Social ‘Seguridades y Oportunidades’.	02/02/2013	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	5	Aprueba reglamento que regula el subsidio de calefacción de la Ley de Presupuestos del Sector Público.	19/03/2013	Piñera I

CHS-IEF	Lei	20.665	Otorga um bono 298ssistênc a las 298ssistên de menores ingresos y de 298ssist media vulnerables.	01/04/2013	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	16	Aprueba reglamento de la Ley 20.595, sobre 298ssistênci298 de focalización y reclamo del Subsistema de Protección y Promoción Social ‘Seguridades y Oportunidades’.	08/06/2013	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	29	Aprueba reglamento del artículo 4° de la Ley N° 20.595, sobre otros 298ssistên del Subsistema de Protección y Promoción Social ‘Seguridades y Oportunidades’.	30/08/2013	Piñera I
CHS-IEF	Decreto	63	Modifica Decreto N° 29, de 2013	31/01/2014	Piñera I
CHS-IEF	Lei	20.743	Concede aporte familiar permanente de marzo y ajusta norma que indica.	26/03/2014	Bachelet II
CHS-IEF	Decreto	22	Aprueba reglamento del artículo 5° de la Ley 20.379 y del artículo 3° letra f) de la Ley 20.530 [sobre o Registro Social de Hogares]	27/08/2015	Bachelet II
CHS-IEF	Decreto	119	Aprueba reglamento del artículo 19 de la Ley N° 20.595, que regula los bonos por logros del Subsistema de Protección y Promoción Social ‘Seguridades y Oportunidades’.	30/12/2015	Bachelet II
CHS-IEF	Decreto	24	Aprueba reglamento que regula el bono por esfuerzo, 298ssistênci298 um el artículo 20 de la Ley N° 20.595.	26/06/2016	Bachelet II
CHS-IEF	Decreto	16	Modifica Decreto Supremo N° 24, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba reglamento del artículo 20° de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que 298ssistênci bonos y 298ssistênci298io condicionadas para las 298ssistên de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.	02/09/2016	Bachelet II
CHS-IEF	Decreto	41	Modifica Decreto Supremo N° 29, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba reglamento del artículo 4° de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que 298ssistênci bonos y 298ssistênci298io condicionadas para las 298ssistên de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.	18/10/2016	Bachelet II

CHS-IEF	Decreto	8	Modifica Decreto Supremo N° 3, de 2012, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba reglamento del artículo 21° de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que 299ssistênci bonos y 299ssistênci299io condicionadas para las 299ssistên de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.	04/01/2017	Bachelet II
CHS-IEF	Decreto	61	Modifica Decreto Supremo N° 29, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social, que aprueba reglamento del artículo 4° de la Ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que 299ssistênci bonos y 299ssistênci299io condicionadas para las 299ssistên de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.	09/10/2018	Piñera II
CHS-IEF	Lei	21.195	Entrega um bono 299ssistênci299io de apoyo familiar.	20/12/2019	Piñera II
CHS-IEF	Decreto	28	Modifica Decreto N° 29, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Servicios Sociales, que aprueba reglamento del artículo 4° de la Ley N° 20.595, sobre otros 299ssistên del Subsistema de Protección y Promoción Social 'Seguridades y Oportunidades'.	01/03/2021	Piñera II
POP	Decreto		Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social	08/08/1997	Ernesto Zedillo
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo que 299ssistênci los Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación	26/02/1999	Ernesto Zedillo
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo que 299ssistênci las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	15/03/2000	Ernesto Zedillo
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo que 299ssistênci las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).	15/03/2001	Vicente Fox

POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se publica el esquema y términos de referencia para la evaluación externa, así como el esquema de operación y otorgamiento de apoyos de educación media superior, del Programa de Educación, Salud y Alimentación.	15/06/2001	Vicente Fox
POP	Decreto		DECRETO por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997.	06/03/2002	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo que 300ssistênci las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002.	15/03/2002	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el Ejercicio Fiscal 2003	08/05/2003	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se publican los formatos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	10/06/2003	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicadas el 8 de mayo de 2003.	25/09/2003	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, emitidas y publicadas el 8 de mayo de 2003, modificadas el 25 de septiembre de 2003; y se publican los formatos acuse de incorporación, registro de 300ssistência a los servicios de salud y citas para la familia.	06/09/2004	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	18/02/2005	Vicente Fox

POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal de 2006.	01/02/2006	Vicente Fox
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007.	28/02/2007	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se adicionan las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	24/06/2008	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	29/12/2008	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	18/08/2009	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	29/12/2009	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	31/12/2010	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, publicadas el 31 de diciembre de 2010.	07/09/2011	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012.	30/12/2011	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012, publicadas el 30 de diciembre de 2011.	05/07/2012	Felipe Calderón

POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012, publicadas el 30 de diciembre de 2011, así como sus modificaciones publicadas el 5 de julio de 2012.	30/11/2012	Felipe Calderón
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013.	28/02/2013	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014.	30/12/2013	Peña Nieto
POP	Decreto		Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.	05/09/2014	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015.	30/12/2014	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016.	30/12/2015	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016, publicado el 30 de diciembre de 2015.	20/07/2016	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Segundo Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016, publicado el 30 de diciembre de 2015.	14/11/2016	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017.	29/12/2016	Peña Nieto

POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017, publicado el 29 de diciembre de 2016.	12/12/2017	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018.	29/12/2017	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018, publicado el 29 de diciembre de 2017.	20/08/2018	Peña Nieto
POP	<i>Acuerdo</i>		Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019.	28/02/2019	López Obrador
POP	Decreto		Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.	31/05/2019	López Obrador

Fonte: do autor